

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

DÉVELOPPEMENT PROGRESSIF

DU

RÉGIME PARLEMENTAIRE

en Angleterre et en France

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Caen

LE MARDI 24 DÉCEMBRE 1895

à 3 heures 1/2 de l'après-midi

PAR

Adolphe JOSSE

Juge au Tribunal civil de Baume-les-Dames

CAEN

Imprimerie E. LANIER, 1 et 3, rue Guillaume-le-Conquérant

1895

DÉVELOPPEMENT PROGRESSIF

DU

RÉGIME PARLEMENTAIRE

EN ANGLETERRE ET EN FRANCE

A MA FAMILLE

JURY D'EXAMEN

MM. VILLEY, *professeur-Doyen*,
Président de la Thèse.

GUILLOUARD, *professeur*.

J. MARIE, id.

FACULTÉ DE DROIT DE CAEN

DÉVELOPPEMENT PROGRESSIF

DU

RÉGIME PARLEMENTAIRE

en Angleterre et en France

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Caen

LE MARDI 24 DÉCEMBRE 1895

à 3 heures 1/2 de l'après-midi

PAR

Adolphe JOSSE

Juge au Tribunal civil de Baume-les-Dames

CAEN

Imprimerie E. LANIER, 1 et 3, rue Guillaume-le-Conquérant

1895

BIBLIOGRAPHIE

- MONTESQUIEU, L'esprit des Lois. Paris, Didot, 1853.
FREEMAN, Le Développement de la Constitution
Anglaise, Paris, Guillaumin, 1877.
de SERRIGNY, Droit public des Français, 2 vol. in-8°.
Paris, 1846.
GREEN, Histoire du peuple Anglais, traduction
Monod, 2 vol. Paris, Plon, 1888.
BOUTMY, Développement de la Constitution en
Angleterre. Paris, Plon, 1887.
— Études de Droit Constitutionnel. Paris,
1885.
DUPRIEZ, Les Ministres dans les principaux États de
l'Europe. Paris, Rotschild, 1892-1893.
ROWLEY, The Settlement of the English consti-
tution. London, Longman's, 1891.
de FRANQUEVILLE, Le Gouvernement et le Parlement bri-
tanniques. Paris, Rotschild, 1887.
MACAULAY, History of William III, traduction
A. Pichot, Paris, 1861-1862.
THACKERAY, Les quatre Georges Leipzig, Tauchnitz,
1861.
E. GLASSON, Histoire du droit et des institutions de
l'Angleterre. Paris, 1882-1883.
— Histoire parlementaire de France. Paris,
1863-1864.

- St GIRON, Droit constitutionnel. Paris, 1886.
- DUVERGIER de HAURANNE, Histoire du Gouvernement parlementaire en France. Paris, Michel Levy, 1857-1871.
- TAINE, Les origines de la France contemporaine. La Révolution. Paris, Hachette, 1886.
- LABOULAYE, Questions constitutionnelles. Paris, Charpentier, 1872.
- LEFEBVRE, Études sur les Lois constitutionnelles de 1875. Paris, A. Maresq, 1888.
- C. G. HELLO, Le Régime constitutionnel dans ses rapports avec l'État actuel. Paris, Durand, 1848.
- GUIZOT, Mémoires pour servir à l'Histoire de mon temps. Paris, 1878.
- PREVOST-PARADOL, La France Nouvelle. Paris, Calman-Levy, 1884.
- de CHAMBRUN, Le pouvoir exécutif aux États-Unis. Paris-Thorin, 1876.
- GUIZOT, Histoire parlementaire de France. Paris, 1863.
- REVUE DES DEUX-MONDES.
- 15 décembre 1882. La Démocratie et le Régime parlementaire.
 - 15 novembre 1872. République constitutionnelle et parlementaire.
 - 15 avril 1837. Du gouvernement parlementaire, par Lerminier.
 - 15 mai 1879. La Chambre des Communes et le gouvernement parlementaire en Angleterre, par Laugel.
 - 1^{er} janvier 1880. La nouvelle pratique parlementaire, par Valbert.

- 15 sept. 1^{er} et 15 octobre, 1^{er} novembre et 15 décembre 1839. Lettres sur la nature et les conditions du gouvernement, par de Carné.
- 1^{er} février 1883. La république en 1883 ***.
- 1^{er} mai 1871. Le Régime parlementaire et les partis en Italie, par de Laveleye.
- 15 février 1849. Du dernier conflit entre l'Assemblée nationale et le Président de la République, par A. de Broglie.
- 1^{er} février 1840. La Chambre et le Ministère, par de Carné.

REVUE DE DROIT PUBLIC et de la SCIENCE POLITIQUE, janvier-février 1894, article de M. Esmein sur Deux formes de gouvernement.

INTRODUCTION

Le Régime parlementaire.— Définitions qui en ont
été proposées. — Leur critique

Si l'on consulte les ouvrages nombreux qui ont traité du régime parlementaire, on est frappé des diverses conceptions dont il fait l'objet, et l'on voit que s'il a été défini à de nombreuses reprises, rarement on a précisé et mis en lumière son caractère distinctif.

M. de Laveleye (1) déclare que le couronnement des institutions libres et démocratiques est le régime parlementaire. On ne saurait accepter entièrement cette idée et en proclamer l'exactitude lorsque l'on voit cet auteur en emprunter des exemples à l'Amérique dont la constitution est à l'antipode du Régime parlementaire.

M. Vacherot (2) émet l'opinion « que ce qui fait le caractère propre du gouvernement parlementaire,

(1) *La Démocratie et le Régime parlementaire*, *Rev. des Deux-Mondes*, 15 décembre 1882, p. 324.

(2) *République constitutionnelle et parlementaire*, *Rev. des Deux-Mondes*, 15 novembre 1879, p. 241.

c'est un programme net et précis des idées, des vues, des résolutions surtout du ministère sur toutes les questions importantes à l'ordre du jour ; c'est l'explication et la défense de ce programme devant les interrogations, les objections, les contradictions des amis et des adversaires. C'est ainsi qu'on l'entend, dit-il, dans tous les pays où l'on pratique le gouvernement représentatif. » Cette définition très vague, renseigne fort peu sur le mécanisme d'un pareil gouvernement, et confond le gouvernement représentatif et le gouvernement parlementaire.

Nous ne trouvons pas plus de précision dans la définition donnée par M. Lermnier (1). C'est avant tout le gouvernement de « l'opinion qui a pour organes : la presse, le corps électoral et les deux Chambres. » Ce sont bien là, il est vrai, des conditions utiles pour le bon fonctionnement du régime parlementaire, mais ce n'en est pas le trait caractéristique.

D'autres auteurs, se rapprochant davantage de la vérité, en voient le caractère dans l'existence de grands partis politiques.

De ce nombre est Laugel (2) : « Peu de pays, « écrit-il, ont le vrai gouvernement parlementaire « dont le caractère propre est de tenir en présence « deux partis, l'un qui occupe le pouvoir, l'autre « qui est tout prêt à remplacer le premier, lorsque

(1) *Du Gouvernement parlementaire*, *Rev. des Deux-Mondes*, 15 avril 1887.

(2) *La Chambre des Communes et le Gouvernement parlementaire en Angleterre*, *Rev. des Deux-Mondes*, 15 mai 1872.

« celui-ci commet une faute. » Mais, ici encore, on a le tort de prendre l'une des conditions nécessaires au bon fonctionnement du régime pour la caractéristique même de ce régime.

Quant à M. Duvergier de Hauranne, dans son « *Histoire du gouvernement parlementaire en France* (1), » il a adopté le sens que l'on donne généralement à ce mot. « Ce qui caractérise, dit-on, « le gouvernement parlementaire, et c'est qui le « distingue essentiellement du gouvernement représentatif ou de la monarchie constitutionnelle, « c'est que le Parlement est investi de la prépondérance, et y possède ce que les publicistes « modernes ont appelé le « dernier mot. » On ne peut contester l'exactitude de deux points mis en lumière dans ce passage : d'abord, le résultat auquel aboutit le régime parlementaire et la prépondérance du pouvoir législatif, ensuite l'origine de l'expression « Régime parlementaire » qui dépeint bien dans un tel gouvernement la dépendance du Cabinet envers le Parlement. Mais cette définition ne montre pas suffisamment par quels moyens pourrait s'exercer cette prépondérance ; mécanisme qui réside dans le *ministère* ou le *cabinet* et qui est la caractéristique du régime parlementaire.

Son importance n'a cependant échappé à aucun des auteurs dont nous avons critiqué les définitions. A peine se sont-ils expliqués, qu'ils en parlent aussitôt. Et Laugel, par exemple, ajoute : « Dans

(1) Préface, page II.

« un tel gouvernement, les idées de la nation
« s'infiltrèrent dans le corps électoral ; de là, elles
« passent dans une majorité parlementaire, et enfin
« s'incarnent dans un comité qui se nomme le
« Cabinet. »

Pour nous, le trait caractéristique du régime parlementaire se trouve dans la *présence d'un Cabinet ayant devant les Chambres une responsabilité politique qui couvre l'irresponsabilité du chef de l'État*. Si l'on a une Chambre de représentants sans autorité sur le Cabinet, on se trouve bien en présence d'un gouvernement représentatif, mais non pas du régime parlementaire.

Il ne faudrait pas cependant étendre à tous les auteurs les critiques que nous avons faites.

M. Boutemy, dans ses *Études du Droit constitutionnel*, p. 26, dit du Cabinet « qu'il est le pivot du régime parlementaire », et si Prévost Paradol a employé parfois l'expression de Régime parlementaire comme synonyme de gouvernement représentatif », il ajoute dans sa *France Nouvelle*, p. 101 : « Un ministère présent aux Chambres, homogène, « responsable, amovible surtout, voilà donc l'instrument le plus indispensable du gouvernement « parlementaire. » Sous une forme humoristique, M. Valbert (1) : « On se dégoûterait bien vite du « parlementarisme si l'on arrivait à se convaincre « que dans le régime parlementaire la seule insti-

(1) *La nouvelle pratique parlementaire*, Rev. des Deux-Mondes, 4^{er} janvier 1880, p. 213.

« tution permanente est la crise ministérielle
« inexplicable. »

Devant les incertitudes de l'acception véritable que comporte cette expression « Régime parlementaire »; devant la multiplicité des significations qu'elle peut revêtir, devant les transformations qu'elle a subies, ne serait-il pas préférable de la modifier?

On reconnaît généralement aujourd'hui que le régime parlementaire est celui dans lequel existe un Cabinet responsable politiquement devant les Chambres et obligé de se retirer devant un vote hostile.

Prévost Paradol emploie souvent les mots « Gouvernement ministériel »; ne gagnerait-on pas en clarté à se servir des termes parfois usités de « Gouvernement de cabinet », expression synonyme de « Régime parlementaire », car à l'un comme à l'autre peut s'appliquer la définition que nous avons adoptée : *Gouvernement dans lequel un ministère, politiquement responsable devant les Chambres, sert de trait d'union entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dont le chef est irresponsable.* Une fois cela admis, il faut poser cette règle : .

Pour que le régime parlementaire puisse exister, il est de toute nécessité, mais aussi il suffit que la constitution distingue nettement l'exercice du pouvoir législatif de l'exercice du pouvoir exécutif; ces deux fonctions doivent être confiées à des organes différents.

Dans tous les pays où a fonctionné le régime parlementaire, on voit se succéder en quelque sorte

deux phases : dans la première, s'opère la séparation de ces deux pouvoirs ; dans la deuxième, commence à vrai dire l'histoire de ce régime.

Sans la distinction de ces deux pouvoirs, il ne peut y avoir place pour le régime parlementaire. Mais il ne faudrait pas en conclure que partout où cette séparation existe, on doive nécessairement trouver ce régime, ou, pour mieux dire « le Gouvernement de Cabinet. »

Ces préliminaires posés, cette étude comprendra trois chapitres :

Dans le premier, nous examinerons à ce point de vue les constitutions des peuples de l'antiquité.

Un second sera consacré au développement du régime parlementaire en Angleterre.

Ce même développement en France fera l'objet du troisième chapitre.

CHAPITRE I

ANTIQUITÉ

L'étude des diverses formes de gouvernement dans l'antiquité, montre bien les fonctions politiques réparties entre plusieurs magistrats, mais cette répartition n'était pas faite dans le but d'établir une distinction entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Soit chez les Grecs, soit chez les Romains, on n'a pas considéré la séparation des pouvoirs comme une garantie de liberté.

A Athènes, on était parvenu au gouvernement direct, c'était l'Assemblée du peuple qui exerçait le pouvoir, et qui était souveraine en droit comme en fait. C'était elle qui choisissait les magistrats, sortes de commis du pouvoir exécutif, dénués de toute initiative. L'aréopage avait fini par perdre toute attribution politique, et le Sénat des cinq cents, élu pour un an, et même à un moment donné tiré au sort, ne rendait que des décrets provisoires qui avaient une durée aussi éphémère que l'Assemblée qui les avait promulgués. Les Sénateurs préparaient il est vrai les délibérations de l'Assemblée du peuple, étaient bien en quelque sorte les chefs de l'administration et jouaient à cet égard le rôle de

Ministres, mais on ne saurait leur en accorder le caractère politique.

A Sparte, nous trouvons une constitution étroitement aristocratique où l'exercice du pouvoir finit par se concentrer entre les mains de cinq Ephores. — L'idée d'un système représentatif n'y fut jamais connue, on n'en sentait d'ailleurs pas le besoin ; bien plus, on aurait cru abandonner ainsi la liberté qui consistait dans l'exercice des droits politiques. Les magistrats n'étaient investis que d'une délégation étroite et ne peuvent être considérés comme des représentants. La *notion* de la séparation des pouvoirs que l'on trouve dans les gouvernements représentatifs ne pouvait s'y faire jour.

Les œuvres des philosophes grecs sur la politique contiennent des idées profondes et ingénieuses sur l'aristocratie et la démocratie. Ils ont cherché le type parfait d'un gouvernement mixte où l'on trouverait combinées les influences monarchiques, aristocratiques, démocratiques entre lesquelles ils se sont ingénies à établir la pondération, mais ils n'ont pas songé pour cela à s'occuper de la séparation des Pouvoirs et leur silence sur ce point est absolu. Si Aristote, dans l'analyse spéculative distingue dans l'exercice du pouvoir, trois branches correspondant à ce que l'on appelle : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ; si dans l'étude de l'organisation politique, il sépare l'Assemblée générale délibérant sur les affaires publiques, les attributions et le mode de nomination des magistrats, et le corps judiciaire, il n'en tire aucune conséquence

pratique et ne songe pas à créer des organes distincts, indépendants les uns des autres. On ne trouve chez lui qu'une méthode d'étude, un plan d'exposition théorique. En fait, l'Assemblée restait omnipotente, les magistrats n'étaient saisis qu'en vertu de délégations étroites et révocables, les juges n'avaient aucune indépendance.

En résumé, la séparation des pouvoirs était inconnue en Grèce. Nous allons voir qu'il en fut de même à Rome.

Lorsque l'on envisage dans son ensemble la constitution républicaine de Rome, même à l'époque de son plein épanouissement, on voit le pouvoir législatif partagé entre l'Assemblée du peuple et les magistrats à l'aide de leurs édits. Il faut aussi rappeler le Sénat qui, à côté d'un rôle administratif avait une certaine participation aux lois. L'exécution des lois était confiée à divers magistrats.

Si l'on se livre à une analyse plus profonde de la Constitution romaine, on reconnaît que la souveraineté appartenait aux comices ; qu'ils l'exerçaient directement en partie et la confiaient en partie à des magistrats qui étaient les délégués du peuple. C'était en son nom qu'ils exerçaient sa souveraineté dans la mesure où elle leur était confiée. Mais on est frappé du soin avec lequel les fonctions de chacun d'eux étaient limitées. Au fur et à mesure que leur nombre s'augmenta, les pouvoirs conférés furent moins étendus ; tandis que les uns ont l'*imperium*, d'autres ne sont revêtus que de la simple *potestas*.

Le gouvernement, comme on le voit, n'était pas aussi direct à Rome qu'à Athènes. Le magistrat n'est plus révocable. Il est nommé pour un an seulement. A la sortie de sa charge, il peut être mis en accusation, et pendant la durée de leurs fonctions, les magistrats étaient appelés à exercer un droit de contrôle les uns envers les autres. On créa même un tribun ayant cette mission spéciale, et de la sorte, on n'avait pas à craindre de voir un magistrat sortir de la sphère de ses attributions. C'était là une organisation savante et compliquée, mais nous n'y voyons ni représentation, ni séparation proprement dite des pouvoirs ; c'est plutôt le type d'une vie municipale où le peuple cherche à conserver avec un soin jaloux le maximum de l'exercice du pouvoir.

Mais, lorsque peu à peu le territoire de Rome se fut étendu, une semblable conception politique devint inadmissible et une seule transformation parut possible : la concentration du pouvoir entre les mains d'un seul. De là, naquit le despotisme des Césars.

Sans doute, le Sénat, sorte de conseil législatif, intervient bien parfois, mais il est sans pouvoir véritable et on le voit bientôt réduit à discuter la sauce d'un turbot.

Aussi bien qu'à Athènes, toute conception pratique du système représentatif et de la séparation des pouvoirs était ignorée et les théoriciens politiques, peu nombreux du reste à Rome, ne peuvent nous fournir aucune indication à cet égard.

Cicéron, qui a disserté le plus longuement sur ces questions, ne fait guère que reproduire les

développements des Grecs sur les gouvernements mixtes dont il place l'éloge dans la bouche de Scipion l'Africain :

« La royauté est de beaucoup préférable aux
« autres formes ; elle est elle-même inférieure à
« celle qui se compose du mélange égale des trois
« meilleurs modes de gouvernement réunis et
« tempérés l'un par l'autre. J'aime, en effet, qu,
« dans l'état, il existe un principe éminent et royal,
« qu'une autre portion du pouvoir soit acquise et
« donnée à l'influence des grands, et que certaines
« choses soient réservées au jugement et à la
« volonté de la multitude. Cette constitution a
« d'abord un grand caractère d'égalité, condition
« nécessaire à l'existence de tout peuple libre ;
« elle offre ensuite une grande stabilité. En effet,
« les premiers éléments dont j'ai parlé lorsqu'ils
« sont isolés, se dénaturent aisément et tombent
« dans l'extrême opposé, de manière qu'au roi
« succède le despote, aux grands l'oligarchie fac-
« tieuse, au peuple la tourbe et l'anarchie ; souvent
« aussi ils sont remplacés et comme expulsés l'un
« par l'autre, mais dans cette combinaison de
« Gouvernement, qui les réunit et les confond avec
« mesure, pareille chose ne saurait arriver sans de
« grands vices dans les Chefs de l'État, car il n'y a
« point de cause de révolution, là où chacun est
« assuré dans son rang et ne voit de place libre pour
« y tomber (1) ».

(1) Rép., I, 45.

Ce qui préoccupe Cicéron, c'est le souci de la pondération des influences, mais il était plus facile d'en montrer les avantages que d'enseigner le moyen pratique d'y parvenir ; Tacite le disait : « L'éloge du « Gouvernement mixte en est plus facile que la réalisation, et s'il était possible, il ne serait pas « durable (1) ». L'historien Romain pas plus que les autres n'avait conçu la possibilité d'un régime représentatif où l'on trouvât la séparation des pouvoirs. Et cependant par ses études sur les germains il se trouvait entraîné dans un nouveau courant d'idées, le courant *Individualiste* qui, en se développant, a fortement contribué à faire apparaître ces notions.

On a même à cet égard exagéré l'influence germanique, et cru trouver chez les primitifs germains le germe direct des institutions représentatives et de la séparation des pouvoirs. Ce fut Montesquieu qui le premier lança cette idée. « Si l'on veut lire « l'admirable ouvrage de Tacite sur les Germains, « on verra que c'est d'eux que les anglais ont « tiré l'idée de leur gouvernement politique. Ce « beau système a été trouvé dans les bois » (2). Montesquieu n'a-t-il pas dans ce passage dépassé la mesure, et n'a-t-il pu résister au plaisir de faire une phrase ? En tous cas l'occasion était trop belle, et les auteurs anglais ont repris et adopté cette idée que développe Freeman (3) dont

(1) *Annales*, IV, 83.

(2) *Constitut. d'Angleterre* (XI. 6).

(3) *Le Développement de la Constitution anglaise* (Ch. I, p. 15).

l'amour-propre national était sans doute flatté de faire remonter à une époque aussi reculée la constitution de son pays.

La raillerie spirituelle de Voltaire suffirait presque à réfuter cette idée. « Est-il possible, dit-il, qu'en « effet la chambre des pairs, celle des communes, « la Cour d'équité, la Cour de l'amirauté viennent « de la Forêt noire? J'aimerais autant dire que les « sermons de Tillotson et de Smalridge furent « autrefois composés par les sorcières tudesques, « qui jugeaient des succès de la guerre par la « manière dont coulait le sang des prisonniers « qu'elles immolaient. Les manufactures de drap « d'Angleterre n'ont-elles pas été trouvées aussi « dans les bois où les Germains aimaient mieux « vivre de rapine que de travailler comme le dit « Tacite? Pourquoi n'avoir pas trouvé plutôt la « diète de Ratisbonne que le Parlement d'Angle- « terre dans les forêts de l'Allemagne? Ratisbonne « doit avoir profité plutôt que Londres d'un sys- « tème trouvé en Germanie. »

Mais l'ironie ne suffit pas pour démontrer la fausseté de ces prétentions :

Le passage de Tacite auquel Montesquieu fait allusion est emprunté à son ouvrage sur les mœurs des Germains (chap. XI). « *De minoribus rebus principes consultant, de majoribus omnes: ita tamen ut ea quoque, quorum penes plebem arbitrium est, apud principes pertractentur* ». On sait du reste par ailleurs, et Tacite lui-même le dit, que la tribu germane avait pour chef un guerrier

choisi pour sa noblesse et sa valeur personnelle et qui, sauf indignité, gardait ses fonctions toute sa vie. En réalité, les Germains connaissaient le Gouvernement direct et mettaient à leur tête un chef dont la principale mission était de les conduire au combat. Il y a bien loin comme on le voit de là au système représentatif.

Si ce système et le principe de la séparation des pouvoirs ont fini par apparaître au cours des siècles suivants, c'est parce que, après bien des luttes, on a trouvé en eux un moyen de sauvegarder la liberté; tout au contraire des Gouvernements de l'antiquité, ou l'on asservissait l'individu à l'État, en lui laissant le maximum d'attributions politiques dont il était si jaloux!

Puisque ni l'antiquité ni les lois Barbares n'ont servi de modèle au système représentatif et à la séparation des pouvoirs, faut-il faire remonter à l'Eglise l'origine de ces institutions?

M. Serrigny l'a soutenu: « L'origine de cette
« forme inerte que Montesquieu fait sortir des forêts
« de la Germanie, est tout simplement une imitation
« du Gouvernement établi par l'Eglise catholique
« romaine. Le pape, les évêques et les conciles ont
« offert l'exemple d'un Gouvernement constitu-
« tionnel bien autrement parfait que celui des hordes
« errantes des Germains (1). » Il ne faut pas, à notre
avis, établir d'assimilation entre l'Eglise et l'État.
Les mêmes principes de Gouvernement ne peuvent-

(1) *Droit public des Français*, chapitre VII, tome I, p. 101.

être appliqués à tous deux, car le but, par eux poursuivi est tout différent. On a pu trouver dans la pratique des Conciles des principes de libre discussion, mais c'est tout, et cela ne peut suffire pour donner naissance au type que nous cherchons, et en réalité, l'Église n'a connu ni les institutions représentatives, ni la séparation des pouvoirs.

Il résulte donc de cette étude que le régime parlementaire n'a pas d'histoire antérieure à celle de nos États modernes. On ne lui trouve pas à cet égard de souche historique commune. Les principes qui y ont conduit se sont développés séparément dans chaque nation. Les États y sont arrivés successivement, quelques uns n'y sont même pas encore parvenus. Dans la première nation qui les ait appliqués, il faut voir comment le courant historique y a conduit. Elle a exercé dès lors une influence indéniable sur les autres états, et c'est ainsi que l'on est amené à s'occuper du pays, qui le premier est parvenu à la division des pouvoirs et au régime parlementaire, c'est-à-dire : l'Angleterre.

CHAPITRE II

HISTOIRE DU RÉGIME PARLEMENTAIRE EN ANGLETERRE

SECTION I

L'organisation et le fonctionnement du régime parlementaire en Angleterre sont de date relativement récente. On ne le trouve pas encore après 1648. Ce ne fut qu'après 1688 qu'il put être établi. C'est à cette époque, en effet, que se termine la lutte qui aboutit à la distinction des deux pouvoirs : législatif et exécutif.

Lorsque Jacques II se fut laisser dépouiller de ses États par Guillaume III, Stathouder de Hollande, son gendre, celui-ci eut garde de s'emparer de la couronne. Il la sollicita du Parlement, voilant ainsi son usurpation. Les Chambres des Communes et des Lords, d'accord avec Guillaume III et Marie, son épouse, s'entendirent sur l'ordre de la succession au trône. Guillaume et Marie furent proclamés roi et reine. Le pouvoir effectif était confié à Guillaume ; à leur mort, Anne, sœur de Marie et femme de Georges, fils du roi de Danemark, devait leur

succéder, et, après elle, le pouvoir devait passer aux enfants de Guillaume et de Marie.

La Chambre des Communes se refusa à sanctionner cet arrangement par un vote pur et simple. Elle rédigea un texte où se trouvaient énoncés les droits violés par Jacques II, et dans lequel elle affirmait « les anciens droits et les anciennes libertés. » Elle demandait qu'il fut reconnu « que tous et chacun des droits affirmés et réclamés sont les véritables anciens et incontestables droits et libertés du peuple de ce royaume. » Ce texte fut incorporé à titre de préambule et d'argument dans la déclaration qui appelait au trône Guillaume et Marie et dont il fut donné lecture dans la grande salle de Whitehall. Ce fut le fameux Bill ou Déclaration des Droits (1688) et l'acceptation de la Couronne par les deux souverains en était la ratification. Ce n'était pas là une loi constitutionnelle ordinaire, mais une espèce de contrat ou de pacte passé entre la nation et son chef, une sorte de mandat impératif que les délégués de la nation développaient devant un candidat au trône ; c'était le pays faisant ses conditions à un prétendant. On retrouve la même formule dans les Cortès aragonaises : « Nous qui valons autant que toi, nous te faisons roi, à condition que tu maintiendras nos libertés, sinon, non. »

L'intérêt que présente cette déclaration des droits mérite qu'on la reproduise :

« Le prétendu pouvoir de l'autorité royale de suspendre les lois sans le consentement du Parlement

« est illégal. De même en est-il de la prétention de
« dispenser des lois et de l'exécution des lois.

« La Commission, pour ériger la dernière Cour
« des commissaires pour les causes ecclésiastiques
« et toutes autres commissions et cours de même
« nature sont déclarées inégales et pernicieuses.

« Toute levée d'impôt pour et à l'usage de la
« couronne, sous prétexte de prérogative, sans le
« consentement du Parlement, ou pour un temps
« plus long et d'une manière autre qu'il aurait été
« arrêté par le Parlement serait illégale.

« C'est un droit des sujets de présenter des
« pétitions au roi et les emprisonnements ou les
« poursuites exercées contre les pétitionnaires sont
« illégaux.

« La levée et l'entretien d'une armée dans le
« royaume en temps de paix, si ce n'est du con-
« sentement du Parlement, seraient contraires à
« la loi.

« Les sujets protestants peuvent avoir pour leur
« défense des armes conformes à leurs conditions,
« telles qu'elles sont permises par la loi.

« Les élections des membres du Parlement
« doivent être libres.

« La liberté de parler dans les débats ou actes,
« au sein du Parlement, ne peut être réprimée ou
« mise en question devant une Cour ni hors du
« Parlement.

« On ne peut ni exiger une caution ni imposer
« une amende excessive, ni infliger des peines
« cruelles et imméritées.

« La liste des jurés choisis doit être dressée en
« bonne et due forme et notifiée. Les jurés qui
« prononcent sur le sort des accusés dans les
« procès de haute trahison doivent être francs-
« tenanciers.

« Les confiscations faites avant que conviction
« ait été acquise en jugement porté sont illégales
« et nulles.

« Enfin, pour remédier à tous les griefs et pour
« l'amendement, l'affermissement et la conservation
« des droits, il sera tenu fréquemment des Parle-
« ments. »

Ces divers articles peuvent se ramener aux principes suivants qui ne font guère que reproduire des idées acquises :

Fréquence des Parlements. — Liberté des élections parlementaires. — Liberté de discussion pour les membres du Parlement. — Vote des impôts par le Parlement. — Consentement nécessaire du Parlement pour que le roi puisse, en temps de paix, lever une armée. — Force des lois.

Nous voyons en somme que cette Révolution de 1688 pas plus que celle de 1648, dont elle est la confirmation, n'a introduit d'innovation constitutionnelle apparente. Nous n'y voyons pas apparaître nettement le régime parlementaire. Mais un pas considérable était franchi. Le pouvoir royal était désormais limité d'une façon certaine dans son principe même. Tandis qu'autrefois le Parlement pouvait encore être considéré comme tenant son pouvoir de la couronne, c'est lui désormais

qui crée le droit du monarque. Le temps n'est plus où le titre du prince provenait du droit divin ; la royauté est devenue contractuelle, issue d'une révolution liée par son origine même aux libertés politiques. Elle avait devant elle un parlement, conscient de sa force, tenant à exercer une autorité propre, et un contrôle effectif, voulant avoir le dernier mot.

Le principe de la séparation des deux pouvoirs est dès lors nettement acquis ; il ne sera plus mis en discussion. L'acte d'établissement de 1701 s'occupe bien de la succession au trône à la mort de la reine Anne, de l'exclusion du parlement des ministres dont on veut amoindrir la puissance, de l'inamovibilité des juges, mais il ne porte aucune atteinte à ce principe désormais admis.

À la même époque s'achève en Angleterre une nouvelle évolution tant sociale que politique qui substitue à l'aristocratie étroite toute puissante au XVIII^e siècle, l'influence de la démocratie(1). Cette évolution ne doit pas être négligée dans l'étude du développement du régime parlementaire, mais elle n'a touché en rien à la division des pouvoirs.

La chute du pouvoir absolu de la royauté date de 1688. Le régime parlementaire va devenir possible. Comment le Parlement va-t-il exercer le pouvoir propre qu'il s'est attribué ? Va-t-il se borner à jouer le rôle d'une simple commission de contrôle ? Sera-ce au contraire un véritable corps gouvernant

(1) M. Boutmy, *Développement de la Constitution en Angleterre*, III^e part., ch. III et IV.

exerçant son action sur le choix des Conseillers de la Couronne? C'est la question même de l'histoire du Régime parlementaire qui sera résolue au XVIII^e siècle et c'est l'histoire spéciale de sa formation qu'il faut maintenant aborder.

SECTION II

ORIGINE DU CABINET

Le Régime parlementaire ne nous apparaît pas en Angleterre comme une institution fixe et complète, créée de toutes pièces à une époque déterminée. Les règles principales n'en ont été acquises que peu à peu, et pour en présenter l'histoire avec quelque netteté, nous essayerons d'en dégager les principes essentiels et nous verrons leurs développements respectifs; puis, lorsque nous en trouverons tous les éléments réunis, nous serons arrivés à la constitution de ce régime.

Il importe tout d'abord de distinguer deux ordres d'idées :

Les principes essentiels sans lesquels il ne peut y avoir de Régime parlementaire, et, en second lieu, les conditions, NON PLUS ESSENTIELLES, MAIS UTILES A SON BON FONCTIONNEMENT.

Les premiers sont au nombre de quatre :

1^o Il faut d'abord qu'il y ait un ministère exerçant l'action gouvernementale, organe constitutionnel, nécessaire, permanent et fixe; que ce ne soit pas là

seulement, comme nous le verrons à certains moments de l'histoire d'Angleterre, une réunion autour du roi de quelques conseillers, favoris ou courtisans, dont on eût pu facilement se passer ;

2^o Il est nécessaire, en second lieu, que les deux idées connexes de la responsabilité des ministres et de l'irresponsabilité du roi se soient fait jour et soient admises ;

3^o Que le choix des ministres soit indiqué et même au besoin imposé au roi ou au chef du Pouvoir exécutif par la majorité dans le Parlement ;

4^o Que le rôle personnel du roi ou du chef du Pouvoir exécutif dans le gouvernement soit limité d'une façon précise.

En dehors de ces quatre conditions *essentiels*, il en est deux autres que nous examinerons au cours de cette étude et que nous considérons non plus comme *indispensables*, mais comme *utiles* au bon fonctionnement de ce régime ; ce sont : l'existence de grands partis politiques et l'homogénéité du ministère.

Comment ces conditions fondamentales et accessoires ont-elles pris naissance en Angleterre et s'y sont-elles développées. C'est ce que nous allons successivement examiner :

I. — EXISTENCE D'UN MINISTÈRE COMME ORGANE PERMANENT ET NÉCESSAIRE.— Et d'abord que faut-il entendre par ministère ? Nous le définirons : Un conseil appelé à la direction politique et gouvernementale.

Un tel conseil n'a pas toujours existé en Angleterre où nous ne trouvons au début qu'un comité restreint composé de quelques conseillers, véritable émanation du Conseil privé. Celui-ci comprenait des hommes choisis dans le *Magnum concilium*, la plupart hauts barons, à qui le roi confiait les grandes charges. C'était une sorte de section du Conseil permanent. On y voyait : le Chancelier justicier, le Trésorier intendant, le Chambellan maréchal connétable, les archevêques de Cantorbéry et d'York. Leur nombre varia suivant les époques et surtout suivant la volonté du roi. Aux époques de lutte on voit tendre les efforts à avoir la haute main sur ce conseil : en Juillet 1258 par les Provisions d'Oxford, le *Magnum Concilium* ou Conseil général du royaume décide que le Conseil privé ne pourra rien faire sans avoir pris son avis et obtenu son consentement. Une commission permanente de douze barons était créée. On y tenait d'autant plus que pendant la minorité d'Henri III, c'était ce Conseil guidé successivement par Langton, Hubert de Bourg, le comte de Penbrock qui avait exercé le pouvoir.

Henri IV placé sur le trône par une révolution parlementaire et appuyant ses droits sur la décision du Parlement ne pouvait prétendre à une autorité absolue et indépendante. Il se soumit au désir du Parlement qui lui imposa la nomination de seize conseillers. Il devait se laisser guider par eux et ne les renvoyer qu'en cas de faute grave.

Sous les Tudors le rôle du Conseil privé s'accroît davantage. Il se compose de 40 membres et intervient dans toutes les questions : administration, police, justice, législation. Les proclamations lui sont soumises. C'est une sorte de Conseil d'Etat sous la dépendance du Souverain.

Supprimé un instant après la Révolution de 1848, il reparut après la restauration. Sous Charles II, William Temple conçut un nouveau plan de Gouvernement. Alarmé à la fois de l'omnipotence et des Chambres et du roi, des conflits incessants qui s'élevaient entre eux il ne voyait de remède que dans l'établissement des prérogatives anciennes du Conseil royal. Il eut voulu le composer à nouveau de trente seigneurs et grands propriétaires, assez peu nombreux pour garder leurs délibérations secrètes et assez riches pour tenir la balance égale entre la Couronne et les Communes, personnages qui auraient ainsi opposé une barrière aux violentes agressions des uns et mis un frein au despotisme de l'autre (1). Mais cette combinaison n'eut pas de succès. Le Conseil privé reprit son ancien rôle et vit diminuer de plus en plus son influence. Les souverains avaient pris l'habitude de soumettre toutes les mesures graves à une assemblée plus restreinte de conseillers, et le Conseil privé ne servait qu'à donner une forme légale aux décisions de ce comité.

(1) Green, *Histoire du peuple anglais*, tome II, p. 248.

Sous Guillaume III dans l'act of settlement de 1701 on chercha mais sans succès à le faire revivre aux dépens du Cabinet (1).

Enfin à la mort de la reine Anne (1714), il s'assemble aussitôt la nouvelle connue, entre à l'improviste au Conseil et secrètement d'accord avec son président, le duc de Shrewsbury, fait reconnaître sans résistance les droits de la maison de Hanovre.

Aujourd'hui, le Conseil privé existe toujours légalement; composé de 200 membres, il ne joue qu'un rôle effacé. Et, cependant, l'existence légale du Cabinet tient à ce que les membres qui le compose font partie de ce Conseil privé.

En passant rapidement en revue l'histoire du Conseil privé, nous avons déjà fait remarquer que ses membres étaient trop nombreux pour exercer utilement l'action gouvernementale. Le roi longtemps ne consulta que quelques membres de ce Conseil, presque tous ses amis particuliers, trop souvent ses favoris.

C'est sous le règne de Charles I^{er} (1625-1649), que l'on vit pour la première fois employer le terme de « Conseil de Cabinet » à côté de celui de Conseil privé. En 1640, le roi avait remis le fardeau des affaires à l'archevêque de Cantorbéry, à Strafford et à lord Cottington. Ils s'adjoignirent quelques conseillers soigneusement choisis, et formèrent un Comité ou Conseil de Cabinet. Dans la Remontrance de 1642,

(1) Nowley, *The settlement of the English constitution*, p. 26.

les communes se plaignent hautement de voir le roi diriger les affaires dans des conseils occultes, composés d'hommes inconnus.

Il ne pouvait entrer dans la politique de Cromwell d'avoir recours aux avis d'un Conseil. Mais Charles II (1660-1685) comprit que le Conseil privé était trop nombreux pour diriger l'action gouvernementale. Il le savait composé en partie d'hommes peu dévoués. Une sélection devenait nécessaire. Il constitua alors divers comités réservant à chacun l'examen de certaines questions. L'un d'eux, le Comité des affaires étrangères, composé du lord chancelier et de cinq autres membres, intimes amis du roi, allait devenir un véritable Conseil de Cabinet. On y voyait Clarendon, Southampton, le marquis d'Ormond, Monk. Toutes les affaires importantes lui étaient soumises avant d'être ratifiées par le Conseil privé. Dans ses séances, qui devinrent régulières, on y traitait des plus graves questions. Il y avait, du reste, entre tous ses membres, une grande unité de vues et de sentiments qui leur permettait de surmonter les obstacles incessants qu'on leur suscitait. Et, cependant, ce ne fut pas devant un vote des Chambres que tomba ce cabinet. Devenu impopulaire, Clarendon souleva contre lui l'opinion publique après la guerre de Hollande. Menacé d'être mis en accusation, banni par la Chambre des Communes, Charles II l'abandonna et lui enjoignit de quitter le royaume (1667).

A la chute de Clarendon, le Comité appelé la « Cabal » et composé de Clifford, Arlington, Buc-

kingham, Ashley, Landerdale, lui succéda. Ce n'était qu'une réunion de courtisans intrigants et corrompus, prêts à tous les sacrifices, pour se concilier les faveurs du roi. Mais ce comité commençait à s'affirmer comme institution permanente.

Le ministère Osbornn (Lord Dánby) succéda en 1674 à celui de la Cabal. Sur le point d'être mis en accusation par les Communes, lorsque fut dévoilée sa participation aux négociations entre Charles II et Louis XIV son chef quitta le pouvoir cédant la place au ministère Shaftesbury, 1678.

C'est sous ce cabinet que se place le projet de William Temple. Mais la question de la succession au trône était pendante. L'hostilité du Parlement contre le frère du roi, son penchant pour Montmouth, l'ainé des bâtards de Charles II et le candidat de Shaftesbury, amena la dissolution de cette assemblée suivie bientôt du renvoi de Shaftesbury, Essex et Temple. Le roi s'entoura encore de quelques conseillers Sunderland, Halifax, mais leur influence diminua avec la réaction absolutiste qui commence à la fin du règne de Charles II.

Au début de son règne, Jacques II (1685-1688) sut se concilier le pays. Il avait gardé autour de lui les conseillers de son frère; mais après la bataille de Sedge Moor contre Monmouth commença une période de répression connue sous le nom « d'assises sanglantes » contre lesquelles protesta North, garde des sceaux, un des instruments les plus serviles de la Couronne. Il renvoya les anciens conseillers qui montraient quelque

hostilité ne conservant que des favoris comme Bellasys, Arundell, Petre.

S'il faut arriver à la révolution de 1688 pour voir le Ministère jouer à nouveau un rôle sérieux, il n'en est pas moins vrai que depuis 1648, la tradition d'un Ministère placé près du roi s'était perpétuée.

Sous Guillaume III, comme sous ses prédécesseurs, nous trouvons un Cabinet dont les Ministres se considéraient comme les serviteurs non des Communes, mais de la Couronne. La Chambre ne cessait de se plaindre à tout propos, et blâmait sans cesse la Couronne sans dire quelle politique, quelles mesures elle aurait préférées. Le Parlement comprenait mal le parti qu'il pouvait tirer du Cabinet, comité devenu permanent. Il s'y montre d'abord hostile, cherche à le faire disparaître. Une loi va jusqu'à en déclarer l'existence illégale. Nous avons déjà vu, qu'en 1701, une disposition de l'act of settlement était dirigée contre le Cabinet. Plus tard, les Communes, mécontentes des traités relatifs à la succession d'Espagne, voulurent en rejeter la responsabilité sur les Ministres qu'elles mirent en accusation. Ils ne durent leur acquittement qu'à la preuve que seul le roi avait négocié ces traités. Enfin, les adversaires du Cabinet voulurent s'en servir d'instrument pour décharger le souverain du principe de la responsabilité et dans l'act of settlement, on décidait qu'après l'événement de la maison de Hanovre « toutes les affaires relatives au bon « gouvernement du royaume et dont le Conseil privé « doit connaître d'après les lois et coutumes de ce

« royaume seront traitées dans ledit Conseil et
« toutes les résolutions qui y seront prises, seront
« signées par telles personnes du Conseil privé qui
« auront délibéré et donné leur consentement. —
« Il était en outre déclaré que aucune personne ayant
« un emploi public ou place salariée dans la maison
« du roi, ou recevant une pension de la couronne, ne
« pourra faire partie de la Chambre des Communes. »

Le but souhaité était atteint et le Cabinet était ainsi frappé à mort. Mais ces dispositions n'étaient exécutoires qu'après la mort de la reine Anne (1714). Et elles furent rapportées en 1706.

A partir de ce moment on trouve bien de loin en loin quelque critique dans les discussions des Chambres sur le Cabinet. En 1711, Lord Cooper déclare que le mot ministre est une qualification vague, que la loi n'a jamais parlé de Conseil de Cabinet. Mais on ne conteste pas le caractère régulier et permanent de cette institution dont en fait le roi eût pu difficilement se passer, et nous pouvons poser le principe que dès le règne de Guillaume III notre première condition du régime parlementaire, l'existence d'un ministère comme organe permanent et nécessaire, est définitivement acquise ; Walpole formera, en 1721, un Cabinet fort et uni qu'avec l'appui du Parlement, il imposera au roi Georges I^{er}.

II.— PRINCIPE DE LA RESPONSABILITÉ DES MINISTRES ET DE L'IRRESPONSABILITÉ DU SOUVERAIN. — En logique, le principe de la responsabilité ministérielle n'est qu'une déduction de celui de l'irresponsabilité

du souverain. Ce dernier s'impose sous peine de compromettre le principe de l'hérédité. Puis au cas contraire, quelle sanction attacher à la responsabilité royale ? Que décider encore au cas de minorité ou de folie du roi ? On serait donc conduit en admettant le principe que le roi ne peut mal faire à décider que ce qu'il y a de mal est l'œuvre des conseillers :

Mais l'histoire ne procède pas d'une façon aussi logique. L'idée de l'irresponsabilité royale, violée même à diverses reprises, est restée pour ainsi dire intuitive et latente. L'opinion publique a pris les devants pour en dégager le corollaire. Lorsque le peuple souffre, ses plaintes ont comme un besoin de s'incarner. L'abstraction est en dehors de sa portée ; mais il eût été trop dangereux de proférer des plaintes à l'adresse du roi, on préférerait viser les personnes qui l'assistaient de leurs conseils, certain d'être parfois écouté d'un prince devenu ombrageux de la popularité de ses favoris. En France, le sentiment public se traduit en pareil cas par des satires et des chansons, parfois par des révoltes ; en Angleterre, la responsabilité des conseillers du roi a eu de bonne heure une autre sanction. Dès le XIV^e siècle, nous trouvons une véritable procédure judiciaire appelée « *impeachment* » organisée contre les ministres, pouvant entraîner outre la déchéance, des peines corporelles souvent graves et même la mort. Il ne faudrait pas croire qu'elle fut lettre-morte. En 1376, le bon Parlement procéda à la déchéance et à la condamnation de deux ministres, lord Latimer et William Lyons. De 1485 à 1603, le Parlement semble en avoir

oublié l'existence sous le despotisme de la dynastie des Tudors ; puis sous les Stuarts, le Parlement reconstitué à nouveau, luttant contre la couronne, fait revivre cet ancien principe. Deux Conseillers de Jacques I^{er}, Bacon et Cranfield furent mis en accusation par la Chambre des Communes, condamnés par la Chambre des Lords pour crimes de droit commun. Le roi s'empressa de leur faire grâce. Charles I^{er} essaya d'empêcher le Parlement d'user de son droit de poursuite, mais les Communes entraînées par l'éloquence de John Eliot, acceptèrent la lutte contre le roi, votèrent la mise en accusation de Buckingham, et affirmèrent hautement leurs droits dans la pétition des droits de 1628. Quelques années plus tard (1641) elle était invoquée contre Wentworth, comte de Strafford, qui en avait été le champion et grâce aux efforts de Pym, le Long Parlement obtenait la consécration du droit d'impeachment par la mise en accusation et la condamnation de Strafford ; c'était le prélude de la Révolution de 1648.

Après la restauration, le Parlement voulut affirmer à nouveau son droit de mise en accusation. Clarendon soutenu par la Chambre des Communes, avait fait échouer devant le Parlement le bill qui accordait à la couronne le droit de grâce. Mais à la suite de la guerre de Hollande, il fut menacé d'une mise en accusation qui permit à Charles II de le destituer en satisfaisant son ressentiment ; il reçut l'ordre de quitter immédiatement le royaume (1667).

Les poursuites contre Danby permirent au Parlement de préciser son droit. La panique était grande

en Angleterre à la suite du traité de Nimègue (1678). Les succès de Louis XIV en Flandre avaient causé une vive inquiétude dans ce pays. La nation poussait le roi à déclarer la guerre à la France qui acheta la neutralité de Charles II moyennant une somme de six millions de livres. L'ambassadeur anglais à Paris, Edmond Montagu, rappelé par Danby, déposa sur la table de la Chambre des Communes la dépêche envoyée par le premier ministre et contresignée par Charles II. Danby, mis en accusation, invoqua l'ordre reçu du roi. Le Parlement décida qu'un tel ordre ne pouvait mettre à couvert la responsabilité du ministre et les poursuites dirigées contre lui furent suivies malgré la grâce obtenue du roi.

Dans ces diverses luttes contre Buckingham, Strafford, Clarendon, Danby, le Parlement avait, du reste, toujours été soutenu par l'opinion publique.

L'idée de la responsabilité ministérielle s'est encore accentuée au XVIII^e siècle, qui l'a étendue, précisée, formulée plus nettement. En 1714, la dynastie du Hanovre arrive au pouvoir. Georges I^{er} est aussi étranger à la langue anglaise qu'aux usages de ses nouveaux sujets. Le poids des affaires retombe sur le Cabinet. Son rôle politique va sans cesse grandissant.

Pendant tout le XVII^e siècle, le principe parallèle de l'irresponsabilité du souverain était resté confus quand on n'y avait pas fait échec. Sans rappeler la lutte des barons dirigée personnellement contre le roi, la Révolution de 1648 et la mort de Charles I^{er}, ne peuvent être invoquées en sa faveur. Lors du

procès de Danby, on crut pouvoir invoquer à l'appui de l'irresponsabilité du ministre, le postscriptum signé du roi. Sous Guillaume III, les Communes, mécontentes des traités de partage de la succession d'Espagne voulurent en rejeter la responsabilité sur les ministres et les mirent en accusation. Les ministres prouvèrent que Guillaume III avait seul négocié ces traités. Ils furent acquittés.

Ce n'est guère qu'au XVIII^e siècle, au moment où se précise d'autre part la responsabilité ministérielle, que se dégage l'irresponsabilité du roi. Alors, apparaît l'axiôme constitutionnel « qu'il « n'est pas un acte gouvernemental pour lequel « il n'y ait une personne responsable devant le « Parlement. » Et comme ce ne peut être le roi, il en résulte « qu'il ne peut y avoir aucun exercice « de l'autorité de la couronne pour lequel il ne « doive y avoir un ministre prêt à accepter la « responsabilité. »

Ces deux notions sont dès lors fixées et ne seront plus contestées. Elles ont été fort exactement mises en lumière par le prince Albert : « En Angle-
« terre, il n'y a pas de loi sur la responsabilité
« ministérielle, par la simple raison qu'il n'y a pas
« de constitution écrite, mais cette responsabilité
« résulte comme une nécessité logique de la dignité
« de la couronne et du souverain. *Le roi ne peut*
« *mal faire*, dit l'axiôme légal, il en résulte que
« quelqu'un doit être responsable des mesures qu'il
« prend si elles sont contraires à la loi ou nuisibles
« au bien public. »

III. — ACTION DU PARLEMENT SUR LA COMPOSITION DU MINISTÈRE. — Pour qu'il y ait un régime parlementaire, il ne suffit pas qu'un ministère *existe*, que ses membres soient responsables et que cette responsabilité ait une sanction *pénale*, il faut de plus que le Parlement puisse obliger le ministère à se retirer lorsqu'il a perdu sa confiance, et que, par son vote, il indique au roi le choix à faire, ce qui peut encore être exprimé en disant que la responsabilité ministérielle doit être *politique*. La responsabilité pénale en raison même de sa gravité, est une arme peu maniable.

Or, si ce troisième principe n'a été lui aussi acquis qu'au XVIII^e siècle, le Parlement depuis longtemps avait cherché à l'introduire dans les usages constitutionnels. C'est ainsi que sous Henri IV le Parlement est consulté sur le choix des conseillers du roi et l'on voit les Communes voter des subsides : « sur la grande confiance
« qu'elles ont dans les Lords récemment choisis
« et nommés membres du Conseil du roi. »

Dès le début de la Révolution de 1648, le Parlement insiste à ce sujet et pose nettement le principe en rappelant la grande remontrance de 1641 : « Dans
« certains cas assez fréquents les communes peuvent avoir une juste cause de s'opposer à ce
« que certains hommes soient choisis comme
« Conseillers du roi, sans qu'elles aient cependant une juste cause de les mettre en accusation.
« Les raisons les plus décisives peuvent presser
« le roi de ne pas confier les affaires importantes

« à de telles mains quoique les Communes puis-
« sent ne pas vouloir procéder contre eux par la
« voie légale de l'impeachment. » Et on ajoutait :
« Les subsides pour l'entretien de l'état du roi et
« aides réclamés pour les protestants du continent
« ne seront accordés que si à l'avenir le roi em-
« ploie uniquement des Conseillers ambassadeurs
« et ministres auxquels le Parlement peut donner
« sa confiance (1). » Or, fait étrange, ces idées sem-
blent s'être complètement évanouies une fois la
Révolution achevée. Sous la Restauration, le roi
seul choisit ses ministres, et il fallut toute la
pression de l'opinion publique pour obliger Charles II
au renvoi de Clarendon. Il en fut de même sous
les règnes de Guillaume III et de la reine Anne.
Le roi choisissait à son gré ses Conseillers et
une intrigue de Cour suffisait parfois de prétexte
à la chute du ministère. En arrivant au pouvoir,
Georges I^{er} renvoya tous les ministres sous le
simple motif qu'il n'aimait pas les serviteurs de la
reine Anne, et sans tenir aucun compte des volontés
du Parlement. Son avènement devait avoir pour l'An-
gleterre des résultats politiques importants. Grâce
à la reine Anne, la couronne avait reconquis l'ancien
prestige perdu par l'impopularité de Guillaume III.
Celui-ci avait gardé, malgré tout, la haute direction
des affaires étrangères et la reine Anne avait présidé
jusqu'au dernier jour le Conseil des ministres.
Georges I^{er} arrivait au pouvoir étranger au pays,

(1) Dupriez, *op. cit.*, t. 1, p. 16.

ignorant des intérêts politiques de l'Angleterre, préoccupé surtout de son duché de Hanovre et de ce qui se passait sur le continent. Ne connaissant même pas la langue anglaise, il n'assiste pas aux Conseils de cabinet dont un ministre lui rendait compte. Dans de semblables conditions, il devait arriver à abandonner la direction des affaires au premier homme supérieur qui se rencontrerait. Ce fut sir Robert Walpole, dont le long ministère eut une influence sérieuse sur les conceptions qui aboutirent au Régime parlementaire.

Cet homme d'État fournit la preuve du rôle important que pouvait jouer un premier ministre en montrant qu'il n'était pas nécessaire que la royauté fut un rouage actif. Il avait compris qu'il ne pouvait se maintenir au pouvoir qu'en ayant dans sa main le Parlement et surtout la Chambre des Communes ; qu'elle devenait de plus en plus influente et que c'était en elle qu'il fallait chercher un appui ; c'est sous son ministère qu'en fut consacrée la prépondérance. Sans doute, il s'y prit de singulière façon, acheta les votes des députés, érigea la corruption en système, mais le résultat n'en était pas moins acquis. Et cependant, malgré tout, le principe de la responsabilité politique était encore loin d'être admis. En 1741, Walpole avait été menacé d'un vote direct de blâme sous forme d'adresse demandant son éloignement. Il soutint alors qu'une telle adresse constituerait un grave empiètement sur les prérogatives de la couronne et la fit rejeter. Mais l'idée dont Walpole s'écartait alors et qu'il avait pratiquée pendant tout

son ministère (1712-1742), éclata surtout au jour de sa chute. Presque imposé à Georges I^{er} par la Chambre des Communes, ce fut celle-ci qui, en 1742, à la suite de la guerre de la succession d'Autriche, cessa de lui accorder la majorité et l'obligea à donner sa démission. Contre lui fut tentée, pour la dernière fois, la mise en accusation basée sur des motifs politiques. La retraite du ministre devait être dorénavant une sauvegarde suffisante qui rendait inutile l'ancien impeachment (1).

Après le ministère Walpole, nous trouvons une série de cabinets impuissants, placés complètement sous la domination du roi, surtout sous Georges III. Cherchant surtout à reconquérir son ancienne puissance, à diriger exclusivement les affaires tant intérieures qu'extérieures, ce roi s'appliqua à entretenir la désunion des partis, à en créer de nouveaux, à s'entourer de ministres qui lui fussent entièrement dévoués. Ce ne fut qu'à cette condition que lord North se maintint pendant douze ans au pouvoir malgré les marques de défiance que les Communes ne perdaient aucune occasion de lui témoigner. Dès 1780 elles avaient entamé la lutte déclarant « que l'influence « de la couronne a augmenté, augmente encore et « doit-être diminuée (2) ». Au commencement de 1782 une motion de non confiance à l'adresse du ministère ne fut rejetée qu'à la majorité de 9 voix. Mais le 20 mars de la même année elle allait être

(1) Dupriez, *op. cit.*, I, p. 28.

(2) Dupriez, *op. cit.*, I, 32.

renouvelée et sans doute adoptée, quand lord North présenta sa démission que Georges III dut accepter :
« Le jour fatal est venu, écrivait le roi, où le malheur
« des temps et la modification soudaine des senti-
« ments de la Chambre, me forcent à congédier mes
« ministres et à faire un changement plus général
« que cela n'a jamais eu lieu auparavant (1). » C'est
en effet le premier exemple que nous offre l'histoire
d'un changement simultané de tout le Cabinet,
causé par un vote de défiance de la Chambre des
Communes. Le principe de la responsabilité politique
et solidaire des ministres devant le Parlement était
posé. Il sera par la suite presque toujours appliqué.

Les ministères Rockingham et Shelburne furent de
courte durée. En 1783, ce dernier était renversé par
la coalition des partisans de Fox, unis aux tories
demeurés fidèles à la politique de lord North. Ce fut
à cette époque que William Pitt, second fils de lord
Chatham, accepta le poste de premier lord de la
Trésorerie. En consentant à former un cabinet de
whigs modérés et d'amis du roi, Pitt prenait le
pouvoir dans des conditions qui semblaient tout à
fait contraires au Régime parlementaire. Il avait dans
Fox un ennemi acharné qui pouvait disposer des
deux tiers des voix à la Chambre des Communes ;
aussi le ministère Pitt fut-il mal accueilli. Les votes
de défiance succédaient aux adresses de blâme. Il y
en eut quatorze successifs. Pitt restait inébranlable.

(1) Cox, *Institution of the english gouvernement*, p. 125, Franqueville,
op. cit., p. 443.

Le 14 janvier 1784 une motion adoptée par les Communes portait que « le maintien des ministres « est contraire aux principes constitutionnels et « dommageable aux intérêts du peuple ». Peu de temps après elles déclaraient à nouveau « que le « maintien des ministres est un obstacle à la formation d'une administration qui puisse jouir de la « confiance de cette Chambre (3). » Mais Pitt se maintenait au pouvoir et exprimait à la suite de ces votes une théorie constitutionnelle complètement opposée aux vrais principes qui servent de base au Régime parlementaire : « Où trouver les rapports « entre les trois branches de la législation que nos « ancêtres avaient combinées avec tant de soin, où « est l'indépendance, où est même la sécurité d'une « seule des prérogatives de la couronne et de la « couronne elle-même, *si cette Chambre doit usurper* « *la prérogative de nommer les ministres*, ou, ce qui « est la même chose, si vous vous opposez à cette « nomination sans donner une seule raison de votre « défiance envers les hommes, sans prendre la peine « de faire l'expérience de leur mesure; quelque « terrible que soit la lutte, *ma conscience*, mon « devoir, mon profond respect pour la constitution « de nos ancêtres me maintiennent à ce poste « difficile. Ce n'est point un fier mépris, ce n'est « point le dédain des résolutions constitutionnelles « de cette Chambre, ce n'est pas un point d'honneur « personnel, c'est encore moins la soif du pouvoir

(3) Dupriez, *op. cit.*, I, 33.

« qui m'obligent à conserver ma charge. La situation
« du moment l'exige, *j'ajouterai même que le pays*
« *me crie bien haut de défendre cette forteresse, et*
« *j'en suis par conséquent décidé à la défendre* (1). »

La dernière phrase seule renfermait une idée exacte et contenait l'élément d'une solution. La conduite de Pitt était en effet dictée par un habile calcul politique. Il savait d'une part que l'opposition ne pouvait être que momentanée; qu'à défaut de raison sérieuse elle serait de moins en moins à redouter et finirait par se réduire et par disparaître. D'autre part, il se croyait soutenu par le pays.

Il eut alors recours à un expédient qui constitue un des moyens d'action les plus énergiques du Régime parlementaire. Les Communes ayant dans une adresse prié le roi « d'écarter tout obstacle à la
« formation de cette administration que la Chambre
« a déclarée nécessaire » et ne recevant point de réponse, refusèrent de voter les subsides avant d'avoir obtenu satisfaction. La sanction efficace était mise en jeu, et il fallait à tout prix répondre d'une façon utile. Aussi quelques jours plus tard quand une nouvelle adresse plus pressante que la première n'eut été votée qu'à une faible majorité, Pitt fit prononcer la dissolution du Parlement. Les élections qui suivirent lui donnèrent une majorité favorable.

Le conflit était ainsi résolu d'une façon normale, d'après un moyen qui devait désormais rester acquis

(1) de Franqueville, *op. cit.*, t. I, p. 569. Lord Stanhope « William Pitt », I, 195.

dans le fonctionnement du Régime parlementaire. La longue résistance de Pitt, son opposition apparente aux idées essentielles du Régime parlementaire n'avaient donc servi qu'à en fixer plus sûrement la notion. Il était dès lors de principe indiscutable *qu'un ministre ne pouvait gouverner sans l'appui de la Chambre des Communes, et que devant l'hostilité d'une majorité, il lui fallait ou démissionner ou faire dissoudre la Chambre.* Si depuis cette époque les ministres se sont montrés de plus en plus susceptibles, prêts souvent de nos jours à démissionner, dans des cas où jadis leurs prédécesseurs n'y eussent jamais songé, pendant un certain temps encore on voit les ministres rester au pouvoir malgré des votes hostiles et ne démissionner que lorsqu'il leur est matériellement impossible de faire autrement: Ainsi en 1834, les élections furent défavorables au parti de Sir Robert Peel. Il subit coup sur coup plusieurs échecs successifs sans quitter le pouvoir. Quatre fois mis en minorité, il ne donna sa démission que lorsqu'il lui fut impossible de faire autrement. En se retirant il exprimait sa théorie sensiblement différente de celle de Pitt :

« Je n'hésite pas à dire, déclarait-il, que nous
« avons pris ce parti avec la plus vive répugnance
« et non sans être profondément convaincus de sa
« nécessité. Possédant l'entière confiance du roi et
« ayant reçu de sa Majesté l'appui le plus cordial
« et le plus constant, nous avons regardé comme
« étant de notre devoir de continuer à diriger les
« affaires jusqu'au dernier moment où cela nous

« a semblé compatible avec les intérêts du bien
« public et avec notre dignité et notre honneur
« d'hommes publics..... Je suis fermement d'avis
« qu'un homme qui accepte, dans une crise impor-
« tante, le mandat de diriger les affaires du pays,
« est obligé de persévérer, aussi longtemps qu'il le
« peut; qu'aucun dégoût de la vie publique, aucune
« fatigue des travaux qu'elle impose, aucun ennui
« personnel, aucune considération de sentiments
« privés ne peut permettre à un homme public de
« quitter, pour des raisons sans gravité, le poste
« où l'a appelé la faveur du souverain..... Mais,
« considérant que, pendant quatre séances succes-
« sives, les ministres ont été en minorité, j'estime
« que le temps est venu de nous retirer. Jamais,
« en aucune occasion, ni pour aucun motif,
« je ne voudrais conseiller à la couronne d'aban-
« donner cette force morale qui résulte d'une stricte
« conformité à la pratique, à la lettre et à l'esprit
« de la constitution du pays... et je considère qu'un
« gouvernement ne doit pas persister à diriger les
« affaires contre l'opinion décidée de la majorité de
« la Chambre des Communes (1). »

Sir Robert Peel devait, du reste, accentuer l'idée vraie du Régime parlementaire pour ressaisir le pouvoir et renverser le cabinet de lord Melbourne. Le 4 juin 1841, la Chambre des Communes, poussée par lui, votait à une seule voix de majorité, une motion portant : 1^o que le gouvernement ne pos-

(1) De Franqueville, *op. cit.*, tome I, p. 570.

sédait pas suffisamment la confiance de la Chambre pour pouvoir faire adopter les mesures nécessaires à l'intérêt public ; 2° que le maintien des ministres au pouvoir dans de telles circonstances est contraire à l'esprit de la constitution. Et comme commentaire, Robert Peel ajoutait : « L'esprit de la constitution « me semble violé lorsque je vois les ministres « rester au pouvoir, quoique n'ayant pas la confiance « de la Chambre des Communes. » Melbourne fit dissoudre le Parlement. Les élections lui furent contraire et la nouvelle Chambre s'empessa de voter une résolution portant « qu'il est essentiel que le gouvernement ait la confiance de la Chambre et que les ministres actuels ne la possèdent pas. » Lord Russel avait prétendu en vain qu'une semblable résolution devait être motivée. Elle n'en fut pas moins votée et la reine Victoria appela Robert Peel au pouvoir.

A partir de cette époque les divers ministères devaient devenir plus sensibles et se retirer beaucoup plus vite devant l'hostilité du Parlement. Le principe de la responsabilité politique était dès lors appliqué et consacré.

Pour avoir la notion complète de l'influence de la Chambre sur la composition du ministère, il y avait encore un pas à faire. Si, en effet, au cas d'hostilités entre le Parlement et le Cabinet, la crise se résout soit par la démission du dernier ou la dissolution du premier, il n'en est pas moins vrai qu'en fait, le choix des ministres appartenait au roi. Si le Cabinet ne se maintenait qu'avec la

confiance du Parlement, c'était au roi qu'il devait son existence. Celui-ci pouvait refuser d'admettre tels hommes politiques qui lui déplaisaient ou renvoyer tels ministres bien vus de la Chambre.

La réforme électorale de 1832 enleva le droit de représentation à un certain nombre de bourgs pourris pour distribuer les sièges ainsi gagnés entre les comtés et les grandes villes jusqu'alors sans représentants au Parlement ; elle fixa à 10 livres sterling le cens électoral des propriétaires dans les bourgs, étendit dans les comtés le droit de suffrage aux locataires à bail et aux copyholders. La Chambre trouva dans cette extension du droit de suffrage une autorité plus grande et son action devint plus efficace. En 1830, Guillaume IV était devenu roi d'Angleterre. Dès 1834, la Chambre l'oblige à se séparer de Robert Peel et à reprendre lord Melbourne que Guillaume IV avait congédié quelques mois auparavant. Ce sera la Chambre représentant le pays qui demandera le rappel de Robert Peel en 1840, qui renversera Palmerston pour mettre à la tête du Cabinet lord Derby et rappeler quelques mois après Palmerston. Le sort du Cabinet est tout entier entre ses mains. Ce sont les communes qui dictent le choix des membres qui doivent le composer.

En résumé, en ce qui concerne l'action du Parlement sur la composition du ministère, les notions essentielles sont acquises dès la fin du XVIII^e siècle de 1782 à 1784 mais leur application complète et parfaite n'a lieu que 50 ans après environ, vers 1834.

IV. — LIMITATION DU RÔLE PERSONNEL DU ROI DANS LE GOUVERNEMENT. — PRÉPONDÉRANCE DU CABINET. — Du moment où l'on admet que les ministres sont responsables et le sont seuls, on est conduit en logique à déclarer que le roi doit s'effacer dans la direction active des affaires. Et cependant, cette idée a mis longtemps à prévaloir. La royauté ne s'est décidée qu'à regret, et très tard, à ce rôle secondaire, et elle a défendu pied à pied ses prérogatives.

Avant la Révolution de 1648, il ne pouvait être question d'écarter le roi des affaires. Le souverain régnait et gouvernait en même temps. Lui seul dirigeait la politique intérieure et extérieure du pays, et le pouvoir du roi en Angleterre était, à peu de choses près, aussi étendu que celui des monarques du continent. Le Parlement, au début du XVII^e siècle, prétendait seulement à l'exercice d'un contrôle sur les actes du gouvernement. Il voulait une monarchie limitée et contrôlée à la tête du pays, alors que les souverains cherchaient à garder un pouvoir absolu. La victoire du Parlement ne fut décisive qu'après la Révolution de 1688. Lorsque Guillaume III fut arrivé au pouvoir, il ne songea nullement à abandonner la direction politique des affaires. Il déclara qu'il serait son propre ministre des affaires étrangères (1). Le Cabinet n'était véritablement qu'un Conseil, les membres en étaient choisis par le roi qui exerçait sur le

(1) Macaulay, *History of William III*, vol. I, chap. I.

gouvernement une action prépondérante. Ce fut lui seul qui négocia les traités de partage de la succession d'Espagne, et lorsque les Communes, mécontentes de ces traités, mirent les ministres en accusation, ceux-ci prouvèrent qu'ils y étaient restés étrangers et furent acquittés.

La reine Anne ne pouvait jouer un rôle aussi actif que son prédécesseur. Une femme est rarement assez habile pour mener à bien une aussi lourde tâche. C'était, du reste, un esprit de petite envergure, une souveraine aussi douce que faible, et cependant, elle défendait sa prérogative avec un soin jaloux et présidait régulièrement chaque semaine une séance du conseil.

L'influence des ministres s'accrut sous les deux premiers rois de la dynastie de Hanovre : Georges I^{er} préféra son électorat de Hanovre qu'il s'occupa de défendre et d'agrandir à son royaume d'Angleterre dans lequel il se sentait un étranger. Il s'était montré peu empressé du reste à l'accepter. « Son cœur était en Hanovre, il fut toujours un « étranger pour le peuple, il prit notre accueil pour « ce qu'il valait et nous vola le plus d'argent qu'il « put (1). » Ignorant les coutumes et jusqu'à la langue anglaise, il lui était impossible en fait de présider le conseil. C'est de son règne que date le commencement de l'usage constitutionnel d'après lequel aujourd'hui, en Angleterre, le Cabinet doit délibérer en dehors de la présence du souverain.

(1) Thackeray. *Les quatre Georges*.

Georges II maintint cet usage et Georges III lui-même ne présida le Conseil des ministres qu'au début et à intervalles irréguliers.

Restant étranger aux affaires, Georges I^{er} devait s'en rapporter à ses ministres. En 1721 poussé par la Chambre des Communes, il confia le soin de former un Cabinet à un homme habile dont l'influence devait se maintenir pendant plus de vingt ans, Walpole. Partisan de la paix, ce ministre, se montra aussi habile financier que fin politique et profitant de l'insouciance du roi prit en main le Gouvernement. Il prouva en fait que le roi peut pour ainsi dire régner sans gouverner.

Si Georges II fut moins étranger que son père aux mœurs et coutumes de l'Angleterre il n'en préféra pas moins les intérêts allemands à ceux de son royaume. Sans finesse d'esprit, sans étendue de vues, il ne songeait guère qu'à mener joyeuse vie et ne quittait la table que pour la chasse. Au début de son règne on crut que l'on allait assister à la chute de Walpole, car le nouveau roi détestait le ministre de son père presque autant que son père lui-même. Mais entièrement dominé par sa femme, Caroline d'Anspach, il eut le bon sens de conserver ce ministre qui acquit sur lui une puissance aussi grande que celle qu'il avait exercée sur son père. Sous son règne quatre ministères considérables devaient se succéder aux affaires : Walpole tombé en 1741, le comte Granville, Newcastle et Henri Pelham et enfin Lord Chatham, père de William Pitt. L'on vit alors qu'un pays

libre pouvait être bien servi et glorieusement gouverné sans éclat et sans grandeur personnels chez le souverain.

Il semblait dès lors que le gouvernement personnel du roi eût vécu après son affaiblissement sous la reine Anne et sa disparition presque complète sous les deux premiers Georges ; mais c'est le propre de la constitution anglaise, en grande partie coutumière, de montrer comment un rouage peu sommeiller pour reprendre vie, comment une influence longtemps évanouie, peut se réveiller très vivace.

Georges III pendant son long règne (1760-1820) ressuscita l'influence personnelle du souverain. A la différence des deux autres Georges il n'était pas un étranger parmi les Anglais. Né en Angleterre, il parlait la langue et avait les mœurs anglaises. Poussé par sa mère qui lui répétait sans cesse « soyez Roi » il voulut reconquérir une autorité absolue et se consacra tout entier aux affaires politiques de l'Angleterre ; lord Chatham avait conservé le ministère. Il était l'allié fidèle de Frédéric, roi de Prusse, dans la guerre de sept ans contre la France et l'Espagne. Mais l'Angleterre était lasse de cette politique, un parti de la paix s'était formé. Chatham en 1761 voulut au contraire étendre encore le champ des opérations. Combattu par ses collègues ayant à leur tête Newcastle, abandonné par le roi, au mois d'octobre 1761 il donnait sa démission.

Le roi avait atteint son but en se délivrant de lord Chatham. Maintenant mon « fils est vraiment roi »,

s'était écriée sa mère, et de fait six ministères se succèdent, renversés à peine constitués par les intrigues du roi ou la résistance du Parlement. Le rôle de Georges III alla encore en s'accroissant jusqu'au jour où il appela au pouvoir lord North, qui pendant son ministère (12 années), ne fut qu'une sorte de chef des affaires publiques sous la direction du roi lui-même. Non seulement il guida le ministre dans toutes les affaires de politique extérieure et intérieure, mais il lui enseigna à conduire les débats du Parlement, s'occupa de l'administration dans tous ses détails, prit la haute main sur les affaires militaires. Pour maintenir la majorité au Parlement, on usait des procédés employés par Walpole. Le revenu royal servait à acheter les sièges et les votes, on employait les pensions et les faveurs pour influencer les débats. Il y avait un bureau spécial à la Trésorerie pour acheter les votes des députés. Le roi écrivait à lord North au moment des élections : « Si le duc de Northumberland a besoin de quelques « pillules d'or pour l'élection, il faut le satisfaire. » Lord Romilly raconte les mêmes faits. [Romilly's life, II, 200.] Jamais la corruption n'avait joué un tel rôle. Et malgré tout, le roi avait en face de lui une opposition entreprenante.

On voit des membres du Parlement se plaindre que « Sa Majesté soit son propre et mal avisé « ministre (1). » La lutte s'accroît de plus en plus contre le ministère North. En 1780 le 6 avril, la

(1) Séance du 4 décembre 1778.

Chambre des Communes déclare que « l'influence
« de la couronne a augmenté, augmente et doit-être
« diminuée ».

Obligé de modifier sa politique, le roi forma un ministère de coalition ayant à sa tête North et Fox ; mais ce ministère n'avait pas ses sympathies et le roi intervint personnellement pour lui faire échec. Lorsque Fox présenta son fameux bill sur les Indes, lord Temple reçut du roi un billet ainsi conçu : « Sa
« Majesté autorise le comte Temple à dire que
« quiconque votera pour le bill de l'Inde n'est pas
« un ami, et sera même considéré par lui comme
« son ennemi, et, si ces expressions n'étaient pas
« assez énergiques, le comte Temple pourrait
« employer telles autres paroles qu'il trouverait plus
« énergiques et plus efficaces (1) ». Les Communes blâmèrent ceux qui avaient provoqué l'intervention royale, mais le bill n'en fut pas moins rejeté, et Georges III en profita pour ordonner aux ministres de rendre leurs portefeuilles. C'est alors qu'à l'étonnement général en décembre 1783, le roi confia à Pitt le poste de Premier Lord de la Trésorerie. D'abord en lutte contre le Parlement, il en fit prononcer la dissolution. Quand arrivèrent les élections de 1784, le pays savait ce qu'il voulait et le sentiment national fut assez puissant pour surmonter les influences néfastes qui, jusque-là, avaient fait des élections une vaine formalité. Tous les grands centres envoyèrent au Parlement des partisans de Pitt. La

(1) *Court and Cabinets of Georges III*. Fox, Mémoires, II, 253.

majorité qui lui faisait opposition perdit cent soixante sièges et les quelques membres du parti whig qui réussirent, durent leur nomination à des bourgs pourris.

Pitt contribua plus qu'un autre au développement du rôle joué par le Cabinet. Il établit solidement l'organisation et la discipline intérieure du ministère qu'il éleva en fait au rang d'un pouvoir chargé de diriger tant la politique que l'administration. Il a consommé l'évolution préparée par Walpole et Lord Chatham. Jusque-là on avait pratiqué le système de Gouvernement par départements. Chaque ministre n'était en rapport direct qu'avec le roi, travaillait à part, dirigeait l'administration dont il était chargé, et portait aux Chambres les mesures qu'il voulait, sans s'être préalablement entendu avec ses collègues. De là les dissentiments qui éclataient si souvent dans le sein du Parlement. Pitt comprit le danger d'un tel système. Désormais le contrôle de chaque département appartient à la collection des ministres et à l'un d'entre eux : le premier. Il établit ainsi formellement, non sans peine toutefois, la prééminence du premier ministre. Comme Walpole, il voulut et sut dominer le ministère et avec une grande habileté se mettre à l'abri des intrigues et de l'intervention continuelle du roi. Il obligea ses collègues à se soumettre à son autorité ; mais vis-à-vis du roi, il fallait sauvegarder les apparences. Il réduisit son activité à de simples mais nombreuses formalités qui laissaient au monarque l'illusion de s'occuper continuellement des affaires

de l'Etat sans pour cela exercer sur leur marche une influence trop considérable. Partisan d'une politique de réforme active, il fut grâce à son intelligence et à son énergie le maître de l'Angleterre comme aucun ministre ne l'avait été avant lui. Il donna au rôle de chef du cabinet un éclat inconnu qui affaiblit le prestige et l'influence royale. Le roi se trouvait relégué au second plan et le peuple s'habitua à voir dans le cabinet l'inspirateur des idées gouvernementales et le protecteur de ses intérêts.

Et cependant, malgré tout, le gouvernement personnel du roi n'avait pas encore dit son dernier mot. Pitt, voulant pacifier l'Irlande et se concilier les catholiques, proposa une loi qui leur eut donné l'égalité politique et qui, substituant au serment religieux une simple promesse d'obéissance et de fidélité à la Constitution, leur eut permis l'accès du Parlement et des administrations. George III s'y opposa déclarant « qu'il considérerait comme son ennemi personnel quiconque proposerait une pareille mesure. » Son obstination était accrue par la conviction que sa résistance obligerait Pitt, dont il était devenu jaloux, à abandonner le pouvoir.

Démissionnaire en 1801, Pitt ne revint au pouvoir, lorsque lord Andington crut devoir se retirer, qu'en prenant l'engagement écrit non seulement de ne pas renouveler sa proposition mais encore de n'en jamais parler du vivant du roi. (1)

(1) Lord Stanhope. IV, *Life of Pitt*.

L'influence du roi serait peut-être devenue plus active après la mort de Pitt, survenue en 1806, si une autre cause n'était venue en arrêter l'effet. George III qui avait subi plusieurs atteintes d'aliénation mentale fut frappé à nouveau et son successeur fut momentanément investi de la régence. L'influence du ministère s'en trouva naturellement accrue, son utilité se trouvait par la même démontrée et le Gouvernement parlementaire permettait de respecter le principe de l'hérédité.

L'influence de Georges IV fut encore assez sensible. Il avait épousé Caroline de Brunswick, dont la popularité lui portait ombrage. A diverses reprises il l'accusa d'adultère, et il fallut toute la pression royale pour obtenir le divorce à une majorité de neuf voix seulement. On trouve encore une preuve de l'influence de la couronne dans la résistance que le roi opposa à l'émancipation des catholiques. La loi fut enfin votée au désespoir du roi qui s'écria : « Le duc de Wellington est roi d'Angleterre, « O'Connel est roi d'Irlande, et je suppose que l'on « me regarde simplement comme le doyen de « Windsor (1). » L'impopularité du roi allait grandissant chaque jour. En 1822 M. Brougham crut pouvoir présenter une motion, repoussée, il est vrai, portant que « l'influence de la couronne était inutile au « maintien de ses prérogatives constitutionnelles, « destructrice de l'indépendance du Parlement et

(1) Lord Colchester's Diary, vol. III, p. 612.

« incompatible avec le bon gouvernement du
« Royaume (1). »

Tout le monde s'inclinait encore devant le roi. D'après M. Disraëli (lord Beaconsfield), Wellington était convaincu « que ni la fidélité à son parti, ni
« même une conviction de ce qui est bien, ne
« peuvent prévaloir une minute contre le sentiment
« présumé du souverain » et il ajoute : « ce principe
« peut-être excellent, mais il n'est pas celui de la
« constitution britannique. Il en constitue une viola-
« tion directe et ne peut-être admis que par un
« cabinet de monarques absolus (2) ».

Sous le règne de Guillaume IV (1830) l'action de la couronne s'exerça encore surtout en faveur de la réforme électorale. Wellington était tombé du pouvoir, et lord J. Russell lui avait succédé. En 1831, il présenta à la Chambre des Communes le bill de réforme qui modifiait en Angleterre le système électoral. Le roi usa d'une pression énergique sur la Chambre des Lords qui y était opposée, ne se doutant pas que cette réforme allait donner le coup de grâce au rôle personnel du souverain. En 1834, après la réforme, le roi essaya en vain de renvoyer un ministère qui avait la confiance du Parlement, il fut forcé de le reprendre quelques mois après. Cette fois, le gouvernement personnel du roi avait vécu. La balance qui, depuis Walpole, oscillait, était maintenant fixée. La réforme électorale de 1832 avait imposé cet effacement de la royauté.

(1) Franqueville, *op. cit.*, I, 305.

(2) Wellington : *Life of Bentinck*, p. 61.

Les candidats à la Chambre n'avaient plus à compter avec l'aristocratie, mais avec les électeurs, et les procédés de corruption employés au XVIII^e siècle devenaient impossibles. Le Parlement indépendant devait faire prévaloir son avis, et les ministres qui voulaient avoir sa confiance ne pouvaient que s'inspirer des sentiments des Communes. En présence de cabinets fortement constitués et de Parlements indépendants, le gouvernement personnel était forcé de disparaître.

L'avènement d'une femme, en 1837, la reine Victoria, allait encore aider à ce résultat et le long effacement de la reine après la mort du prince Albert a renforcé dans la constitution anglaise le principe qui remet la direction politique au Cabinet.

C'est ainsi que la dernière notion *essentielle* au Régime parlementaire n'est fixée que vers 1832, quelques années avant l'époque où l'on discutait si ardemment en France sur cette maxime constitutionnelle : « Le roi règne et ne gouverne pas. »

Nous voyons, en résumé, que les deux premières conditions par nous posées : l'existence d'un ministère comme organe permanent et nécessaire et le principe de la responsabilité ministérielle sont acquises au début du XVIII^e siècle. Ce n'est que beaucoup plus tard que les deux autres sont fixées, sans doute, on en voit des traces antérieures, et dès le cours du XVIII^e siècle, on en trouve des linéaments ; mais elles ne se précisent et ne s'épanouissent pleinement que dans la première moitié du XIX^e siècle. C'est seulement vers 1830 que le

Régime parlementaire est définitivement constitué en Angleterre. A ce moment, il est certain que le Parlement n'est plus seulement une Chambre de contrôle, il participe au gouvernement par l'influence qu'il exerce sur le Cabinet qui est chargé de la direction politique.

Le XVII^e siècle avait résolu la question entre l'absolutisme et la monarchie limitée. Pendant le siècle suivant, le Parlement fait un pas en avant et la royauté recule, au XIX^e siècle il remporte une victoire nouvelle en obligeant le roi à cesser de jouer un rôle actif et personnel.

V. — HOMOGÉNÉITÉ DU MINISTÈRE. — LES PARTIS POLITIQUES. — Tels sont, étudiées successivement, les conditions *nécessaires* pour l'existence du Régime parlementaire.

Nous avons laissé de côté un caractère qui a parfois été considéré comme essentiel au bon fonctionnement de ce régime : l'homogénéité du Cabinet. Sans doute, c'est bien là une des conditions du bon fonctionnement de ce régime, mais ce n'est pas un des principes sans lequel il ne pourrait exister. Si la majorité est certaine, si cette majorité impose le choix des ministres, logiquement, le Cabinet sera homogène, et ce Cabinet, en raison même de sa stabilité aura plus de force. L'homogénéité est une conséquence naturelle des deux derniers principes, elle n'en est pas une conséquence forcée. C'est aux époques où s'efface l'influence du roi que nous voyons surtout des ministères homogènes. Le roi

veut-il, au contraire, jouer un rôle personnel, il préfère un ministère d'opinions mélangées où il ne rencontre pas une idée aussi nette, une vue aussi sûre et où seul alors il représente l'unité de direction. Un ministère divisé est faible, n'aboutit à rien de sérieux. Les grands ministères anglais qui ont contribué au développement des notions inhérentes au Régime parlementaire, tels que les ministères Walpole et Pitt étaient homogènes.

Il semble donc que l'expérience soit contraire à notre raisonnement; car en fait depuis le cabinet mixte constitué en 1812 sous la Régence, les ministères ont été homogènes. Cependant à l'heure actuelle la nouvelle composition des partis avait obligé M. Gladstone à faire figurer dans le cabinet des hommes politiques appartenant à deux partis différents,

Nous avons noté les diverses phases qu'à traversées le Régime parlementaire. Il nous reste à étudier quelle a été la cause principale de son développement en Angleterre, ce qui a favorisé son établissement définitif et a permis à ce type de gouvernement d'atteindre en ce pays une telle perfection.

Nous en trouvons l'explication dans ce fait que la classe dirigeante en Angleterre fut longtemps à la fois aristocratique et oligarchique. La gentry dominait au Parlement et y figura même presque seule jusqu'en 1832. L'aristocratie Terrienne était demeurée longtemps sans adversaires dans les deux Chambres et dans le Gouvernement; au

commencement du XIX^e siècle 487 membres sur 658 représentaient cette classe prépondérante. De 1832 à 1867, on compte encore à la Chambre des Communes 110 membres appartenant à 31 grandes familles.

Ce milieu politique était éminemment favorable à l'éclosion du Régime parlementaire ; la démocratie aurait échoué dans la formation de ce type de Gouvernement, les partis politiques eussent été trop nombreux et pas assez puissants pour lutter sans cesse avec quelque chance de succès. La variété des opinions, les divergences d'intérêts, les passions des masses eussent semé la discorde ; les groupes trop faibles se seraient succédé rapidement au pouvoir sans créer rien de stable ni de durable. Un parti politique ne tire sa force que de la discipline étroite qui existe entre ses membres uniquement soucieux des intérêts de leurs commettants et toujours prêts à obéir aux ordres de leur Leader. S'il en est autrement il peut arriver qu'à la chute d'un ministère on n'en trouve pas un autre prêt à le remplacer. C'est en cela qu'à résidé toute la force de l'Angleterre. Sans doute après 1832 on la verra se rapprocher du régime populaire, mais elle aura soin de conserver les usages introduits, les habitudes acquises sous un régime précédent. Les autres démocraties de l'Europe chercheront à l'imiter avec plus ou moins d'efforts, apporteront à leurs constitutions plus ou moins de modifications rendues nécessaires par le caractère des nationaux et la marche du temps. Seule l'aristocratie étroite du XVIII^e et du commencement du XIX^e siècle pouvait

inventer ; faire accepter et réussir une semblable constitution.

Il est intéressant d'étudier le fait capital qui domine cette organisation aristocratique de l'Angleterre et qui nous apparaît comme ayant le plus contribué au développement du Régime parlementaire à savoir la formation et l'organisation solide et durable de grands partis politiques.

Dans toute société politique, on trouve toujours deux courants principaux : l'un qui tend à favoriser les innovations, à préconiser les réformes ; l'autre qui s'attache aux principes reçus. La société politique anglaise eut longtemps l'avantage de n'avoir en quelque sorte en présence que ces deux grands courants : le parti whig représentant les idées de réforme, le parti tory comptant dans son sein les conservateurs, fidèles défenseurs des institutions anciennes.

Les auteurs anglais ne sont pas d'accord sur les origines de ces deux grands partis : May [*Constitutionnal history*, II, ch. 7], les fait remonter à l'époque de la réforme dès le règne d'Elisabeth. — Lord John Russel [*British government and Constitution*, ch. xvii], montre leur apparition sous Jacques I^{er}, lors de la première opposition parlementaire relative à la prérogative royale. Macaulay fixe la date de 1641 alors que les deux grands partis « les Cavaliers et les Têtes-Rondes » s'étant formés, l'opposition demanda aux Chambres de voter une remontrance au roi Charles I^{er}. Mais la plupart des auteurs n'en font pas remonter l'origine au delà de la Restauration.

Le premier conflit sérieux éclata, en 1680, au sujet d'une mesure proposée pour écarter du trône un catholique, le duc d'York, frère du roi, qui était soutenu par les Irlandais appelés Wild Irish et Boytvoters, puis tories « mot employé, d'après un auteur, pour désigner les bandits de districts troublés et les sauvages les plus méprisables parmi les sauvages Irlandais. »

Si l'étymologie du mot tory est irlandaise, il semble que celle du mot whig soit écossaise. Mais, ici encore, les auteurs ne s'entendent pas : d'après W. Coke, cela viendrait de Curd : vase dans lequel on place le lait qui doit être converti en fromage. D'après Burnett, les soldats qui marchaient sur Edimbourg en 1648, ayant envoyé chercher des charretiers dits « Whiggamors », on donna ce nom aux Covenanters et ce terme passa en Angleterre.

Quoiqu'il en soit, ces deux termes d'argot, sans signification précise, sont appliqués aux partis politiques dès 1680, et deviennent vite très familiers et très usités. « Ce fut en l'année 1679, dit Hallam, « que les mots whig et tory furent entendus pour « la première fois dans leur application aux partis, « et quoique aussi dénués de sens qu'aucun terme « d'argot qu'on pût inventer, ils devinrent à l'ins- « tant aussi familiers et aussi usités qu'ils l'ont « été depuis... Alors furent rangées en bataille ces « deux armées, sous leur bannière de loyauté, « zélées l'une et l'autre pour le maintien de la « constitution, et cherchant leurs garanties : l'une « dans de nouveaux principes de gouvernement,

« l'autre dans un ferme attachement aux anciennes
« maximes (1). »

Jacques II (1685-1688) chercha à ressusciter le Papisme. Son impopularité à la suite des Assises sanglantes dès 1685, n'avait fait que s'accroître, quand, en abrogeant l'acte du Test, il avait voulu faciliter aux catholiques l'accès à toutes les dignités. Les grands seigneurs tories, malgré leur attachement à la personne royale, furent aussi ardents dans leur haine de la tyrannie que les whigs eux-mêmes.

L'accord entre les deux partis ne fut pas de longue durée, et, dès 1688, l'entente cessa d'exister entre les whigs, en majorité à la Chambre des Communes, qui voulaient, renversant Jacques II, déclarer le trône vacant, et les tories, plus nombreux à la Chambre des Lords. Ceux-ci admettaient bien que Jacques II devait cesser d'être roi, mais niaient que le trône pût être déclaré vacant, et soutenaient que l'autorité souveraine avait passé à Marie, fille de Jacques II, épouse de Guillaume d'Orange.

Après la Révolution de 1688, les whigs arrivèrent au pouvoir ; favorables à la limitation du pouvoir royal, partisans de la tolérance religieuse, ils étaient énergiquement combattus par les tories, en majorité jacobites, défenseurs du pouvoir absolu, qui demandaient à ce que les fonctionnaires fussent exclus des Chambres, que les ministres fussent

(1) de Franqueville, t. I, p. 531.

indépendants du Parlement et que celui-ci fut plus un instrument de contrôle que de gouvernement.

Guillaume III hésita d'abord à suivre les conseils de Sunderland et à se jeter dans les bras d'un ministère purement whig. A la tête de ce parti, se trouvaient alors des hommes d'État-étroitement groupés : John Somers, Wharton, Montagne, que l'on surnommait « la Junte ». A cette époque de la guerre continentale, l'Angleterre semblait épuisée et les tories, alors au pouvoir préconisaient la paix, malgré l'avis de Guillaume III (1694). Profitant de ces dispositions, Sunderland et le parti whig fit remplacer successivement les ministres tories par tous les membres de la Junte, soutenir le roi contre les attaques des tories lors de la mort de la reine Marie, et l'aida à conclure avec Louis XIV le traité de Ryswick (1697).

Sous le règne de la reine Anne (1702-1714), le parti whig ayant alors à sa tête Churchill, comte de Malborough, resta tout puissant. La guerre de la succession d'Espagne avait éclaté et, en 1709, au moment où la France semblait perdue, une intrigue de Cour amena la chute des whigs. Le ministère tory, qui avait à sa tête Harley, Saint-John, le duc de Shrewsbury, et qui, d'accord avec la reine, désirait la paix, fit signer en 1713 les traités d'Utrecht et de Rastadt.

A la mort de la reine Anne (1714), les whigs reviennent au pouvoir sous Georges I^{er}. Leur influence va sans cesse grandissant, ils ne craignent ni le roi, plus préoccupé des intérêts du Hanovre que de ceux

de l'Angleterre, ni les tories divisés entre eux et comptant à peine 50 membres dans la Chambre de 1714. Pendant 30 ans, ils gouvernent l'Angleterre ayant à leur tête Stanhope (1715-1720), Walpole (1720-1742). Encore puissants sous le premier ministère de William Pitt (1756), ils perdent leur influence sous Georges III en 1760.

Depuis l'échec du prétendant Charles Edouard Stuart, petit-fils de Jacques II, en 1746, les tories s'étaient ralliés à la nouvelle dynastie. Leur parti s'était modifié ; cessant de représenter une faction antidynastique, ils se posaient en représentants d'une conception gouvernementale qui ne subordonnait pas, comme le voulaient les whigs, le pouvoir royal au Parlement. Ces tendances devaient leur concilier Georges III et leur redonner le pouvoir qu'ils avaient perdu depuis près d'un demi-siècle. Le cabinet de lord North fut tout entier recruté dans leurs rangs. Il est vrai que la principale préoccupation de ceux qui le composaient et que l'on avait surnommés les King's friends était de se plier aux volontés du roi.

La chute de lord North (mars 1782) à la suite des désastres de la guerre d'Amérique pour l'Angleterre, ramena les whigs au pouvoir avec lord Rockingham. Leur opposition à la guerre d'Amérique, le ralliement de la coterie de Bedford au gros du parti établit entre eux quelque cohésion et cependant de graves dissentiments les séparaient encore. Un groupe ayant à sa tête lord Shelburne, qui avait succédé à lord Rockingham, voulait adopter un nouveau programme politique à tendances libérales. Son but

était d'empêcher l'intervention de l'Angleterre à l'étranger, d'accorder la liberté religieuse et la liberté de la presse. Il voulait de plus apporter une réforme radicale dans l'organisation de la Chambre des Communes. Mais ce ministère fut de courte durée et à peine avait-il signé la paix avec les États-Unis qu'il était renversé au commencement de 1783.

Les tories demeurés fidèle à lord North gagnaient Fox à leur cause et à la fin de 1783, Pitt, second fils de lord Chatham, acceptait le poste de premier lord de la Trésorerie et soutenu par l'opinion publique, luttait contre la Chambre à propos de la question des Indes. Les élections de 1784 lui envoyaient une majorité favorable et les tories revenaient au pouvoir alors que le parti whig était désorganisé, impopulaire, sans but politique.

Peu de temps après éclatait la Révolution française qui devait amener la désagrégation dans le parti libéral. Pitt et Fox en soutenaient la cause après s'être fâchés avec Burke qui, tant par ses discours que par ses écrits, s'était en vain adressé au peuple anglais pour lui signaler le danger. Mais l'opinion publique était restée sourde à sa voix. Il n'en poursuivit pas moins sa campagne, réussit à soulever l'Europe contre nous, et lorsqu'en 1793 la Convention résolut d'attaquer les Pays-Bas, Pitt se séparait de Fox et se rangeait parmi nos ennemis. L'exécution de Louis XVI ne fit qu'accroître la division dans le parti whig.

En 1801, à la suite de la politique d'union avec l'Irlande, Georges III ne voulut point suivre Pitt

sur le terrain des concessions qu'il faisait aux catholiques; Pitt donna sa démission et fut remplacé par lord Addington. Les défections dans le parti whig devenaient de plus en plus nombreuses. Et cependant en 1804, Pitt rappelé au pouvoir se rapprochait d'eux, mais mourait en 1806, peu de temps après la défaite de Trafalgar.

Les événements d'Europe rendaient la situation critique en Angleterre. Devant cette mort, l'union se fit entre les partis. Fox et les whigs démocrates se rapprochèrent de Grenville et de Sidmouth, chefs des whigs conservateurs et des tories. Un ministère mixte fut constitué mais bientôt renversé et remplacé en 1807, par le ministère tory Portland, qui avec Spencer Perceval ensuite resta vingt ans à la tête des affaires.

L'élévation au rang de premier ministre de Georges Canning, défenseur des catholiques, amena la division parmi les tories, et en 1827 le parti ultra-tory triomphait avec Wellington. La position était critique car les tendances du ministère étaient à l'encontre de l'esprit de la Constitution. En présence de l'agitation de l'Irlande, Wellington comprit qu'il lui fallait choisir entre une politique de concession et la guerre civile. Se rangeant au premier parti, il s'allia aux whigs en 1829 et avec leur aide, fit passer le bill qui admettait les catholiques au Parlement et à presque tous les emplois. Guillaume IV avait succédé à Georges III, un grand mouvement se préparait en faveur d'une réforme électorale, Wellington se retira.

Lord Grey, son successeur, soutenu par les whigs et la fraction libérale des tories, fit prononcer la dissolution de la Chambre qui lui était hostile. Le pays se déclara en sa faveur et l'important projet de M. Brougham sur la réforme électorale, fut adopté (1832). Le parti tory semblait écrasé.

Abandonnant alors leur politique, paraissant accepter les faits accomplis, les tories changent d'attitude et se transforment en parti conservateur, tandis que les whigs représentent le parti libéral qui malgré les tentatives de Robert Peel en 1834, se maintient au pouvoir jusqu'en 1841. Renversés par Robert Peel à cette époque, ils deviennent son allié lors de la réforme douanière, et cette alliance grâce à laquelle furent votées les Corn-Laws en 1846, amena la chute du ministère tory.

Depuis cette époque, tories et whigs, conservateurs et libéraux se sont tour à tour disputé le pouvoir.

A l'heure actuelle, la situation des partis en Angleterre est devenue plus complexe. C'est qu'en effet, avant même qu'une division profonde ne vint séparer entre eux les membres des deux grands partis, on avait vu à propos des questions d'Irlande se former un tiers-parti. Semblable fait est toujours chose grave. Un nouveau groupe a toujours tendance à jouer au massacre des cabinets. Le parti Irlandais en Angleterre n'a pas été sans causer de sérieuses inquiétudes aux hommes politiques. Assez nombreux pour être parfois maîtres du sort des ministères, ses partisans ont été la cause des perturbations les plus récentes. Après les élections de 1892, les conser-

vateurs restés au pouvoir faisaient remarquer que la *majorité* était entre la main des Irlandais.

La situation des partis politiques est donc un peu troublée en ce moment, mais l'organisation fondamentale n'en subsiste pas moins toujours. Il y a en présence deux grands partis : conservateurs et libéraux.

En dehors du tiers-parti qui s'est formé, des divisions se sont produites dans les autres.

Le parti libéral comprend :

D'abord une fraction avancée qui forme aujourd'hui le parti radical et a pour chef J. Chamberlain. Son influence est assez grande pour qu'il ait fallu lui trouver quelque place dans le ministère. Il admet l'autonomie administrative, mais non législative de l'Irlande.

Le reste du parti libéral s'est séparé sur la question Irlandaise : la fraction la plus importante a suivi M. Gladstone. Ses membres connus sous le nom de Home rulers veulent pour l'Irlande une autonomie complète tant administrative que législative.

Une autre fraction, les Unionistes ayant pour leader le marquis de Harlington et dont un des membres M. Goschen faisait partie du Cabinet Salisbury a des tendances même en dehors de la question d'Irlande, à se rapprocher des conservateurs.

Voilà donc déjà quatre partis : les Irlandais, les Radicaux, les Home rulers, les Unionistes.

Les tories conservateurs forment un parti plus compact, un faisceau plus groupé. Et, cependant,

certains membres de ce parti se lancent dans une voie nouvelle : préoccupés surtout de la question ouvrière, ils veulent s'approprier le programme des radicaux, faire du socialisme tory.

Faudrait-il en conclure que les anciens partis soient à jamais divisés ? Nous ne le croyons pas. Ce n'est pas la première fois que, comme à l'heure actuelle, éclatent en Angleterre des discussions, et que des coalitions se produisent sur des questions spéciales. La difficulté résolue, les partis se reforment : ou bien les fractions dissidentes retournent à leur ancien groupe, ou bien, elles passent au parti opposé. Lorsque Robert Peel voulut faire aboutir les réformes douanières, il fut soutenu non seulement par les whigs, mais encore par toute une fraction du parti tory comprenant M. Gladstone, et qui, par la suite, se rallia au parti libéral. Peut-être verrons-nous se produire le phénomène inverse : lord Harlington et ses adhérents rester unis aux conservateurs. Le parti Irlandais ou disparaîtra ou sera réduit, tout pourra reprendre une allure normale.

On ne saurait nier cependant les progrès de la démocratie en Angleterre et l'on peut aujourd'hui se demander si la question d'Irlande résolue, les radicaux, devenus inquiétants, ne joueront pas le rôle de tiers-parti, et si, comme la France, l'Angleterre n'aura pas ses heures de crises ministérielles, comme nous en avons vu la preuve à la chute du cabinet Roseberry.

Si nous résumons les caractères distinctifs du Régime parlementaire en Angleterre, nous trouvons :

un cabinet ou ministère, réunion d'hommes politiques placés à la tête des administrations et du gouvernement; une direction politique assurée; un premier ministre prépondérant; la composition du ministère indiquée à l'avance par suite de l'organisation des partis politiques, ce qui évite les tâtonnements en cas de crises; l'influence du souverain a un caractère effacé, elle ne se traduit par aucun droit activement exercé, et dans l'action parlementaire les Communes jouent le principal rôle. L'opposition est toujours vivace. Tout cet ensemble couronné par l'organisation savante de grands partis politiques.

Si la désagrégation momentanée de ces partis est susceptible de causer quelque trouble, si, d'une façon générale on peut faire quelques critiques au Régime parlementaire et au gouvernement par les partis, à la mobilité qui peut en résulter dans la direction des affaires, aux excès possibles et à l'aveuglement passager d'une majorité parfois intolérante, il ne faut pas en méconnaître les avantages précieux. Mieux que tout autre, ce Régime assure la liberté et la lumière dans le gouvernement; il réalise l'harmonie entre les organes constitutionnels, maintient l'accord entre le gouvernement et la nation. La volonté du pays est sûre d'être obéie dans un délai que l'on peut prévoir. La nation, éclairée par la publicité des débats, la critique de l'opposition, et la presse dont la liberté est le complément du régime parlementaire, peut à l'heure des élections, manifester son approbation ou son blâme. A la suite de

ces élections un renversement de Cabinet suffira pour assurer un changement de conduite et imprimer une direction nouvelle supprimant ainsi le recours à une Révolution. C'est en quelque sorte la soupape de sûreté par laquelle s'échappent le mécontentement et la colère du pays. Dans les démocraties les hommes s'usent vite. Les grandes idées de politique internationale sont moins utiles aujourd'hui. La question sociale est à l'ordre du jour, la situation est mobile, les ministères doivent y faire face. Le Régime parlementaire permet d'en tenir compte.

Les résultats merveilleux fournis en Angleterre par ce type de gouvernement en démontrent mieux que tout raisonnement les avantages et les mérites.

CHAPITRE III

HISTOIRE DU RÉGIME PARLEMENTAIRE EN FRANCE

La France est au point de vue historique le second pays qui ait vu fonctionner ce type de gouvernement ; mais il s'y est dégagé plus rapidement, sans doute par l'habitude de notre esprit national d'aller jusqu'au bout de l'institution qu'il adopte.

La trame de l'histoire de ce Régime dans notre passé est moins compliquée, moins entrelacée qu'en Angleterre. Il n'est plus nécessaire ici de prendre une à une pour les suivre les notions essentielles de ce Régime. Il est plus simple de parcourir les diverses constitutions en s'arrêtant aux périodes pendant lesquelles il a fonctionné.

Nous diviserons ce chapitre en quatre sections :

1° Avant la Charte de 1814. Le Régime parlementaire est inconnu ;

2° De 1814 à 1848. Période de Régime parlementaire à forme royale.

3° De 1848 à 1875. Régime parlementaire inconnu, sauf une tentative sous l'Empire.

4° Constitution de 1875. Régime parlementaire à forme républicaine.

SECTION I

PÉRIODE ANTÉRIEURE A LA CHARTE DE 1814

Sous l'ancien régime, la plupart des rois ont eu à côté d'eux des conseillers. Au début, ce sont les maires du palais, et même depuis Henri IV jusqu'à Louis XVI, nous voyons se succéder comme une dynastie de premiers ministres : Sully, Richelieu, Mazarin, Colbert, Dubois, Fleury. Mais si l'on trouve des ministres près du roi, les autres notions du Régime parlementaire font défaut. L'existence de ces ministres était précaire, soumise au bon plaisir du roi, et en tous cas nous ne trouvons pas, à proprement parler, de ministère. La responsabilité des ministres n'avait aucune sanction légale, Les ministres n'avaient à redouter que l'opinion publique, la défaveur royale et parfois l'exil. Quant au choix des ministres, il appartenait exclusivement au roi, et ce n'était pas contre les fluctuations d'une majorité qu'ils avaient à se défendre, mais trop souvent contre les ruses et les intrigues de la Cour. L'histoire de France à partir de Louis XIII est intéressante à cet égard, et cependant sous la pression de l'opinion publique, Turgot et Necker furent imposés à Louis XVI. Enfin, l'action personnelle du roi n'était limitée que par son incapacité ou son insouciance. Il demeurait toujours libre

d'agir à sa guise, même contrairement à l'avis de ses ministres, qui n'étaient que de simples conseillers, et ne constituaient pas un organe distinct, ayant la direction des affaires politiques et gouvernementales.

Le roi pouvait, en outre, consulter divers conseils qui avaient même une autorité supérieure à celle des ministres : le Conseil d'en haut, qui était le plus important, traitait de toutes les questions de politique étrangère et intérieure. Les détails d'exécution étaient réglés par les autres conseils : le Conseil des dépêches, qui s'occupait des affaires de l'administration intérieure et spécialement du contentieux administratif. Le Conseil des finances et du commerce, et enfin le Conseil intime de la guerre qui n'était pas permanent, et ne se réunissait qu'en cas de guerre pour la préparer et la diriger. Mais ces Conseils n'avaient pas non plus le caractère du Cabinet sous le Régime parlementaire, et sous l'ancien Régime, nous ne trouvons aucune trace de Cabinet.

L'Assemblée constituante se préoccupa d'organiser la séparation des pouvoirs. Elle ne comprit pas qu'il fallait entre eux un médiateur, un organe qui reliât leur action. Elle voulait, au contraire, la séparation aussi complète que possible, mais au profit du pouvoir législatif. On se défiait, en effet, du pouvoir exécutif, surtout de ses agents et des ministres en particulier. C'était là un sentiment général qui allait à leur égard jusqu'à la haine. Toutefois, on crut nécessaire d'en maintenir l'existence, de la consacrer et de la régler d'abord par

une loi, puis par certains textes de la Constitution. On se préoccupa aussi de fixer leur responsabilité, et la défiance dont ils étaient l'objet peut seule expliquer la responsabilité pénale que l'on décréta. Mais on se trompait étrangement sur leur rôle véritable, en les transformant en de purs agents du pouvoir exécutif au lieu d'en faire les intermédiaires naturels des deux pouvoirs, et l'on en trouve la preuve en examinant comment furent réglées deux questions importantes ; le choix des ministres et leurs rapports avec l'Assemblée. A la première, se rattachait celle de la responsabilité politique. Lors de la seconde, on devait être appelé à fixer la mesure de l'action des ministres au point de vue gouvernemental et politique.

Les idées étaient loin d'être mûres sur ces questions. On invoquait de part et d'autre l'exemple mal connu de l'Angleterre. Mirabeau fut le seul à voir la vérité.

En ce qui concernait la question du choix des ministres et l'intervention plus ou moins indirecte de l'Assemblée dans la composition et le renvoi d'un ministère, il y eut des contradictions entre la théorie et la pratique. En théorie, l'Assemblée presque entière tenait pour avéré qu'elle devait rester étrangère au choix des ministres. Dans la pratique, elle fut entraînée par la force des choses à demander le maintien ou le renvoi d'un ministre, violant ainsi le principe qu'elle avait consacré. Lorsque, à la suite de la question de la réunion des trois ordres, Necker fut renvoyé le 13 juillet

1789, un membre de la droite, Monnier, défenseur énergique de la prérogative royale, proposa une adresse au roi, le suppliant de rappeler les ministres congédiés et représentant que l'Assemblée n'avait pas confiance dans leurs successeurs : « Sans doute le roi a le droit, disait Monnier, de « changer ses ministres, mais en cas de crise, les « représentants trahiraient leur devoir s'il n'aver-
« tissaient pas le monarque des dangers auxquels
« des conseillers imprudents ne craignent pas d'ex-
« poser la France entière..... L'Assemblée nationale
« doit donc éclairer le roi, elle doit solliciter le rappel
« des ministres victimes de leur dévouement aux
« intérêts du trône et à ceux de la patrie. » Cette motion de Monnier votée à la presque unanimité ne reçut du roi qu'une réponse peu favorable. Elle fut suivie d'une nouvelle résolution votée dans les mêmes conditions, et dans laquelle l'Assemblée déclarait « que M. Necker et les autres ministres
« renvoyés, emportent son estime et ses regrets,
« qu'il ne peut exister d'intermédiaire entre le roi et
« l'Assemblée nationale; que les ministres et les
« agents civils de l'autorité sont responsables de
« toute entreprise contraire aux droits de la nation
« et aux décrets de l'Assemblée, que les ministres
« actuels et les conseils de sa Majesté sont person-
« nellement responsables des malheurs présents et
« de ceux qui doivent suivre (1). »

(1) Duvergier de Hauranne, *Hist. du gouv. parlement. en France*, t. I, p. 92 et suivantes.

En agissant ainsi, l'Assemblée avait seulement voulu pourvoir à des circonstances exceptionnelles. Aussi, quelques jours après, ne fut-on plus d'accord, lorsque sur une proposition nouvelle de Mirabeau, on en vint à discuter le principe. Le 16 juillet, Mirabeau proposait une adresse pour exprimer au roi que les nouveaux ministres n'avaient pas la confiance de l'Assemblée. Les inquiétudes s'éveillèrent, les scrupules apparurent, et l'on voulut s'efforcer de concilier le principe de la séparation absolue des pouvoirs avec les nécessités du moment ; Monnier cette fois défendit la prérogative royale, soutint que refuser la confiance à un ministre, investi de celle du roi, c'était obliger le roi à renvoyer le ministre et attenter à sa prérogative, favoriser l'esprit d'intrigue et importer en France un des abus qui poussaient l'Angleterre à sa perte. Mirabeau dans un discours excellent, plaça la question sur son vrai terrain ; il montra la nécessité d'une responsabilité politique plus simple, plus commode que la responsabilité pénale : « Sil est une maxime impie et dé-
« testable, c'est celle qui interdirait à l'Assemblée
« nationale de déclarer au monarque que son peuple
« n'a point confiance dans ses ministres. Cette opinion
« attaque à la fois et la nature des choses, et les droits
« essentiels du peuple, et la loi de la responsabilité.
« On dit à la vérité qu'en vertu de cette loi, les
« ministres pourront toujours être accusés, jugés,
« punis. Cela est vrai ; mais n'est-il pas absurde
« de n'admettre aucun intervalle entre un morne
« silence et une dénonciation sanguinaire ? Se taire

« ou punir, obéir ou frapper. Voilà le système de nos
« adversaires. Et moi j'avertis avant de dénoncer, je
« récusé avant de flétrir, j'offre une retraite à l'incon-
« sidération et à l'incapacité avant de la traiter de
« crime, qui de nous a plus de mesure et d'équité? »
Et après avoir lancé ce passage ironique à l'adresse
de Monnier, Mirabeau présentait un tableau flatteur
des institutions anglaises : « Mais dit-on, voyez
« l'Angleterre, que d'intrigues, d'agitations popu-
« laires n'y occasionne pas ce droit que vous
« réclamez? C'est lui qui a perdu l'Angleterre.....
« L'Angleterre est perdue! Ah, grand Dieu, quelle
« sinistre nouvelle, par quelle latitude s'est elle
« donc perdue, ou quel tremblement de terre, quelle
« convulsion de la nature a englouti cette île fameuse,
« cet inépuisable foyer de si grands exemples, cette
« terre classique des amis de la liberté? ». Puis
faisant allusion au conflit qui avait éclaté entre Pitt
et la Chambre des Communes, et qui fut résolu par
la dissolution de celle-ci : « Il est vrai que récem-
« ment un dissentiment s'est élevé entre le roi et les
« Communes, et que lors de la dernière dissolution,
« l'opposition a été vaincue, mais cela même prouve
« clairement que l'influence d'une Assemblée sur le
« choix des ministres n'est point absolue, et ne peut
« entraîner de conséquences désastreuses. L'oppo-
« sition a été vaincue parceque le peuple a été de
« l'avis du roi et non du Parlement. »

L'Assemblée n'eut pas à voter sur la proposition
de Mirabeau, on vint au nom du roi annoncer le
renvoi des ministres, et le rappel de Necker. Le

4 août le roi faisait connaître à l'Assemblée la composition du nouveau ministère, et terminait en disant : « Les choix que je fais dans votre Assemblée
« même vous annoncent le désir que j'ai d'entretenir
« avec elle la plus constante et la plus amicale
« harmonie. »

En fait, on pratiquait le principe de la responsabilité politique avant de l'avoir reconnu. En Angleterre c'eût été là un précédent utile, et peut-être l'origine d'un usage. Mais en France ce ne fut d'aucun poids, et lorsque quinze mois après, en octobre 1790, la question fut posée, elle fut discutée à nouveau.

De graves événements s'étaient produits ; la désorganisation régnait partout, et les ministres impuissants se mêlaient à peine de gouverner, abandonnant le pouvoir aux nombreux comités de l'Assemblée qui s'étaient substitués à eux, même dans les services administratifs. Cependant lassés bien vite des excès de pouvoir qui se commettaient chaque jour, inquiets des désordres qui se produisaient, les comités eux-mêmes veulent rendre aux ministres une partie de leur action, mais réclament en même temps du roi une modification dans le ministère. Le 20 octobre M. de Menou, au nom des quatre principaux comités, veut faire une proposition formelle en ce sens, et décréter « que le président de l'Assemblée se retirerait par devers le roi pour lui représenter que la défiance du peuple à l'égard des
« ministres, apportait les plus grands obstacles au
« rétablissement de l'ordre public, à l'existence des
« lois, et à l'achèvement de la Constitution. » Le

débat fut ouvert à nouveau sur cette proposition. Cazalès, orateur de la droite, se plaça pour combattre la proposition sur un terrain très serré : « L'influence
« de l'Assemblée sur le choix des ministres ne se
« comprend, disait-il, que si le pouvoir exécutif a le
« droit de dissolution. Ce droit ayant été refusé au
« roi, on doit rejeter la proposition. » A l'appui de cette solution, il citait l'exemple de l'Angleterre et terminait par cette phrase : « Toutes les fois que
« les trois pouvoirs sont unis, le peuple obéit ;
« toutes les fois qu'ils diffèrent, le peuple juge. »

D'autres combattirent la proposition à raison de sa forme. Parmi eux, Malouet et Clermont-Tonnerre. Ils voyaient dans un décret ordonnant au roi de renvoyer ses ministres une attaque gratuite à l'autorité royale, déjà si ébranlée ; mais ils admettaient l'idée d'une intervention indirecte de l'Assemblée sur le choix des ministres. « Il est bien
« clair, disait Malouet, que dans tout gouvernement
« représentatif, le ministère ne peut se soutenir
« et diriger avec succès les affaires publiques,
« qu'autant qu'il est en harmonie avec le Corps
« législatif. »

Les défenseurs les plus autorisés de la proposition, Barnave entre autres, furent assez faibles dans leurs réponses. Ne voulant pas accorder le droit de dissolution, ils ne pouvaient tenir un raisonnement logique. Un représentant peu connu, Brevet, fournit les meilleures raisons, et montra que la conduite des ministres peut être répréhensible sans motiver une accusation, et que l'incapacité

n'est pas un crime d'État. Il attaqua, en outre, la séparation trop absolue des pouvoirs, se demandant « si ce n'était pas se faire une étrange idée de « l'indépendance des pouvoirs, que de leur refuser « toute possibilité de rapprochement et de contrôle. » Il s'efforça néanmoins de démontrer que dénoncer les ministres n'était pas demander leur renvoi, et que le roi restait maître de les congédier ou de les conserver. Mirabeau n'avait pas pris la parole dans ce débat. Ses relations avec la Cour le rendaient moins indépendant vis-à-vis de ces questions où la prérogative royale semblait intéressée ; mais son opinion n'avait pas changé, ainsi qu'en témoignent, et sa correspondance avec le comte de Lamark et les notes qu'il envoyait au roi le 14 octobre ; il conseillait au roi de changer ses ministres : « Il faut, disait-il, que le roi prenne des ministres qui « aient la confiance de l'Assemblée et qui puissent « la diriger. « Diriger, c'est gouverner. » Il pourrait « être utile de choisir des ministres, même parmi « les Jacobins, car des Jacobins ministres ne « seraient pas des ministres Jacobins. » Le 16, le 18 octobre, il insistait à nouveau. Ses conseils ne furent pas écoutés, il vota pour la proposition qui fut rejetée, sans que le dernier mot fut dit sur la question, ce vote étant dû à une majorité de hasard. La lutte n'était pas terminée. Le 24 octobre, même après le rejet du décret, Mirabeau s'efforçait toujours de montrer la nécessité d'une modification ministérielle. « Veut-on gouverner ? On ne le peut que par « la majorité, et l'on ne peut influer sur la majorité

« qu'en se rapprochant d'elle ; qu'en lui donnant le
« ministère qui paraîtra lui convenir , qu'en la
« forçant de le défendre , qu'en l'obligeant de
« composer par l'effet inévitable d'une confiance
« réciproque. »

On vit bien qu'une Assemblée hostile aux ministres avait toujours le moyen de les rendre impuissants et de les obliger à partir, car sous la pression de l'opinion publique et des sections de Paris, il y eut un changement de ministère. La question était ainsi résolue en fait, mais le principe n'était pas tranché.

Le débat fut rouvert en mars 1791, à propos du projet sur l'organisation et la responsabilité ministérielle. On avait réglé en effet avec soin la responsabilité civile et criminelle des ministres. La responsabilité politique était fixée dans un article ainsi conçu : « Le Corps législatif pourra présenter
« au roi telles adresses qu'il jugera convenables sur
« la conduite des ministres. » Cette disposition fut jugée inutile, et on la fit disparaître. Mais lorsque fut terminée la discussion sur le pouvoir du roi, au sujet du choix des ministres, Brizot proposa une nouvelle rédaction beaucoup plus précise : « Le
« Corps législatif aura le droit de présenter au roi
« telles adresses qu'il jugera convenables sur la
« conduite des ministres, et même de lui déclarer
« qu'ils avaient perdu la confiance de la nation. » Cazalès reproduisit avec intrépidité son raisonnement de 1790 : « Le principe me paraît évident ;
« toutes les fois que le Corps législatif parle aux

« rois au nom du peuple, les rois sont obligés
« d'obéir, mais il importe que le Corps législatif
« n'exprime pas un vœu qui ne soit pas celui du
« peuple, il est un moyen pour le distinguer, c'est
« d'accorder au roi le pouvoir de dissoudre la légis-
« lature. » L'Assemblée murmura. Chapelier répon-
dit : « qu'il était impossible d'accorder au roi le
droit de dissolution ; qu'autant vaudrait lui accorder
le droit de détruire la Constitution. » Robespierre
et Pethion allèrent jusqu'à nier que le droit de
nommer les ministres dût appartenir au roi. L'As-
semblée vota la proposition de Brizot sans bien en
comprendre la portée, et cela surtout dans un esprit
de méfiance vis-à-vis du pouvoir exécutif et non
pour y trouver un principe d'union et d'harmonie.

Tel a été l'historique de cette première question du
choix des ministres.

Restait celle de leurs rapports avec l'Assemblée,
de la mesure de leur action au point de vue politique.

Dans l'organisation du Régime parlementaire, le
ministère, qui doit servir de trait d'union entre les
deux pouvoirs, a besoin d'être en rapports incessants
et continuels avec l'Assemblée. La présence des
ministres n'est pas seulement nécessaire dans le
Cabinet du roi, elle est aussi indispensable au sein
de l'Assemblée. Or, la défiance et l'hostilité presque
générale que l'on témoignait contre les ministres à
l'époque de l'Assemblée constituante, empêchèrent
toute solution convenable sur ce point. Si en fait et
par la force des choses, l'Assemblée exerça une
certaine influence sur le choix des ministres, la

question de leurs rapports avec l'Assemblée fut résolue dans le sens de la séparation absolue des pouvoirs. L'Assemblée en avait fait, suivant l'expression de Taine, des « commis honoraires » ; elle les tenait en principe enfermés dans leurs bureaux, et ne les faisait comparaître à sa barre que pour leur faire sentir sa puissance. Jalouse de son autorité, elle ne les admettait pas à discuter les grands intérêts de l'État, et, peu soucieuse de leur liberté, elle les appelait devant elle pour leur demander des renseignements, le plus souvent des justifications : « Ils venaient, dit Taine, pour répondre à des interrogations, pour protester de leur zèle en termes humbles et en postures douteuses (1). »

Ce fut surtout quand il s'agit de fixer le droit pour les ministres de siéger, de voter, ou de parler au sein de cette Assemblée, que les idées d'alors se firent jour. Lorsque se réunit un premier Comité de la Constitution, on proposa sans discussion de décréter qu'il y aurait incompatibilité entre les fonctions de membre du Corps législatif et celles de ministre. Ce fut Mirabeau qui sur ce point, comme sur la question du choix des ministres, sut le premier voir et montrer la vérité. Effrayé du mouvement révolutionnaire, désireux d'y mettre un frein, il n'entrevoyait la possibilité du succès qu'à condition de réunir tous les moyens d'action entre les mains d'un premier ministre. Naturellement, ce rôle lui eût été dévolu. Il avait rêvé d'exercer l'action et l'influence des

(1) Taine, *Les origines de la France contemporaine : la Révolution*, t. I, p. 246.

grands hommes d'État de l'Angleterre. En septembre 1789, il signala dans le *Courrier de Provence*, la non-présence des ministres dans l'Assemblée comme une des causes principales du retard, de l'irrégularité des travaux parlementaires qui s'en ressentaient; ministres et membres du Corps législatif devaient être en correspondance directe et quotidienne. On n'avait à craindre aucun danger d'influence royale et ministérielle du moment où tout se passait à découvert, où tout était susceptible de discussion.

Lorsque le 27 septembre un débat fut engagé sur la responsabilité ministérielle, Mirabeau exposa sa théorie, et demanda que la position des ministres fut fixée par un vote formel. Certains membres de l'Assemblée nommés au ministère avaient cru devoir donner leur démission; ce n'était là que des idées particulières, et on pouvait être d'un avis différent. Il fallait une solution, et l'Assemblée devait décider : 1^o Si on cessait d'être représentant en devenant ministre; 2^o Si pour siéger dans l'Assemblée, les représentants appelés au ministère avaient besoin d'être réélus. Et cependant si nette que fut la question, son examen fut renvoyé!

Ce fut alors que Mirabeau dans les premiers jours d'octobre, secrètement d'accord avec quelques personnages de la Cour, chercha à constituer un ministère parlementaire; la tentative échoua, et Mirabeau le 6 novembre, revenant à la charge, s'adressa de nouveau à l'Assemblée, et demanda au sujet d'une loi de finances « que les ministres du roi « fussent invités à venir prendre dans l'Assemblée

« voix consultative jusqu'à ce que la Constitution
« eut fixé les règles qui seraient suivies à leur
« égard ». Mirabeau, en cette occasion, se borna à
énumérer les avantages politiques qui résulteraient
de la présence des ministres dans l'Assemblée. Il
en montrait l'utilité, la nécessité : « Quelle force
« publique parviendrons-nous à établir, s'écriait-il,
« si le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif se
« regardent en ennemis, et craignent de discuter
« en commun les affaires publiques ? »

L'effet de ce discours fut immense. On semblait
d'accord, lorsque le vote fut renvoyé au lendemain.
Les adversaires du projet en profitèrent : c'était
d'abord la droite, qui voyait dans Mirabeau un
ennemi du roi ; puis la gauche, à qui son influence
portait ombrage et qui sentait que cette proposition
était dictée par l'ambition personnelle. L'hostilité
des uns, les inquiétudes jalouses des autres,
amenèrent l'échec du projet. Montlosier, au nom
de la droite, puis Lanjuinais vinrent le combattre.
Un premier argument visait directement Mirabeau :
« Nous avons voulu, disait-on, la séparation des
« pouvoirs. Comment donc nous propose-t-on de
« de réunir dans la personne des ministres le
« pouvoir législatif au pouvoir exécutif ? Quand on
« a besoin des ministres, on peut les mander. Les
« admettre habituellement dans la salle des séances,
« ce serait les exposer à être le jouet des ambitieux.
« s'il s'en trouvait dans cette enceinte. » Et on
voulait faire ensuite décréter : « Qu'aucun repré-
« sentant, pendant le cours de la législature, ne

« pourrait obtenir aucune place dans le ministère, aucune grâce, aucun emploi, aucune rémunération. » Lanjuinais remporta un véritable triomphe. Un sieur Blin surenchérisait encore : « Admettre les ministres dans l'Assemblée à un titre quelconque, c'est faire une chimère de la responsabilité ; une fois assis sur nos bancs, il faut qu'ils nous dirigent ou qu'ils nous cèdent. Dans le premier cas, la liberté est anéantie, dans le second, le pouvoir royal est avili. » La proposition de Mirabeau fut rejetée. Restait celle de Lanjuinais. Mirabeau, qui n'avait plus rien à risquer, se leva pour la combattre, et, dans un discours remarquable, montra d'abord sous une forme ironique les inconvénients de la mesure, puis demanda si l'Assemblée était bien résolue à décréter : 1° que la confiance de la nation doit être un titre d'exclusion à la confiance du monarque ; 2° qu'en déclarant l'aptitude égale de tous les citoyens, on a voulu refuser cette faveur aux douze cents députés honorés des suffrages du peuple ; 3° qu'il est utile à la chose publique que l'Assemblée et les ministres soient tellement divisés qu'il faille, dans ce but, écarter tous les moyens propres à établir plus de confiance et d'unité. Puis, abordant la question cachée sous ce débat, il demanda que l'exclusion atteignit seulement le député de la sénéchaussée d'Aix : « La mesure, dit-il, est en elle-même tellement absurde, qu'il faut la rapporter à un motif secret ; ce motif, quel peut-il être, si ce n'est d'exclure du ministère tel ou tel membre de

« l'Assemblée ? Or, il y a deux membres que l'auteur
« de la motion peut avoir en vue, vous avez déjà
« deviné quels ils sont : l'un c'est l'auteur de la propo-
« sition, l'autre c'est moi. Je dis d'abord l'auteur de
« la proposition parce que il est possible que sa
« modestie embarrassée ou son courage mal affermi,
« ait redouté quelque grande marque de confiance et
« qu'il ait voulu se ménager le moyen de la refuser
« en faisant admettre une exception générale. Je dis
« ensuite moi-même parce que des bruits populaires
« répandus sur mon compte, ont donné des craintes
« à certaines personnes et des espérances à d'autres.
« Je propose donc par amendement de borner l'ex-
« clusion proposée à M. de Mirabeau, député de la
« sénéchaussée d'Aix. Je serai fort heureux, si, au
« prix de mon exclusion, je puis conserver à cette
« Assemblée l'espérance de voir plusieurs membres
« dignes de toute ma confiance et de tout mon
« respect, devenir les conseillers intimes de la nation
« et du roi, que je ne cesserai pas de regarder comme
« indivisibles. »

Malgré tout, on vota la proposition Lanjuinais
légèrement amendée : « Aucun membre de l'As-
« semblée nationale ne pourra être appelé au minis-
« tère pendant la session actuelle » (7 novembre).

Les deux pouvoirs se trouvaient désormais beau-
coup plus séparés qu'autrefois : tandis qu'auparavant
le roi pouvait choisir ses ministres dans le sein de
l'Assemblée, et que rien n'obligeait ceux-ci à donner
leur démission, qu'ils s'abstenaient seulement en
fait de prendre part aux délibérations, désormais

aucun membre de l'Assemblée ne pouvait faire partie du ministère, même en renonçant à sa qualité de député. Ne trouvant pas encore ces précautions suffisantes, l'Assemblée décrétait en janvier 1790, que conformément à l'esprit de son décret du 7 novembre 1789, aucun membre de l'Assemblée actuelle ne pourrait, durant la durée de la session, accepter aucunes places, traitements, pensions ou emplois, même en donnant sa démission. On ne pouvait marquer plus de défiance à l'égard des députés et des ministres.

Si Mirabeau gardait le silence, il cherchait en dessous à convaincre le roi qu'avec un tel système, le gouvernement serait impossible. Il prépara un grand discours démontrant l'étendue de la faute que l'on commettait, en empêchant toute harmonie entre l'Assemblée et le monarque par l'éloignement des ministres. Il y signalait les deux grands inconvénients du décret du 7 novembre : d'un côté, l'atteinte portée au droit de la nation, d'influer directement ou indirectement sur la conduite des affaires, de l'autre l'entrave mise au devoir du roi que l'on empêchait de choisir ses ministres parmi les hommes qui étaient investis de la confiance publique. La mort de Mirabeau l'empêcha de prononcer ce discours. On ne devait même pas s'arrêter à ces mesures. Débarassés de Mirabeau, les partis étaient jaloux les uns des autres, et le 7 avril 1791, à propos du débat sur l'organisation ministérielle, Robespierre proposa qu'aucun membre de l'Assemblée ne put être porté au ministère pendant les quatre années qui sui-

vraient la session. On ne devait pas s'arrêter en si beau chemin. On vit porter à la tribune des propositions plus singulières les unes que les autres. On voulut faire édicter contre les membres de l'Assemblée la prohibition de recevoir tous dons, traitements ou pensions. Garat aîné alla jusqu'à demander que cela fut étendu à leurs ascendants et descendants. Tout fut sanctionné, sauf la proposition de Garat ; telle était la haine que l'on portait aux ministres, et dont Barnave nous donne une preuve dans un discours au club des Jacobins : « Il faut, s'écriait-il, que le roi nomme les ministres et non le peuple, parce que les ministres nommés par le peuple seraient nécessairement trop estimés. Il ne faut pas que la confiance du peuple soit partagée. Le Corps législatif seul doit l'avoir tout entière. Si les agents du pouvoir exécutif partageaient l'estime publique avec la législature, ils finiraient peut-être par l'emporter. » A quoi Camille Desmoulins répondait, bien que ne voulant pas non plus que les ministres fussent membres de l'Assemblée, en demandant « si la perfection de cette constitution consistait en ce qu'il y eut toujours des ministres imbéciles ou fripons ; faire de mauvais choix de ministres, afin que le Corps législatif conserve son ascendant, qu'est-ce autre chose que de donner des maladies, afin de conserver la médecine en horreur. »

Cependant, lorsqu'en 1791, on se préoccupa de réunir les diverses lois votées pour en faire un ensemble constitutionnel, un revirement s'était

produit dans certains esprits. Barnave, le premier, par ambition peut être, comprit la gravité de la faute qui avait été commise. Le Comité de révision n'en pouvait évidemment songer à faire revenir l'Assemblée sur la décision obligeant les ministres à donner leurs démissions de représentants, mais on voyait l'importance de la proposition de Robespierre qui supprimait, non-seulement la faculté d'option, mais édictait une incompatibilité contre les membres de l'Assemblée et ce, pendant deux législatures successives, de sorte que les membres de l'Assemblée, déjà inéligibles, ne pouvaient être choisis comme ministres par le roi. Le Comité voulut omettre ce décret et le remplacer par un article autorisant les ministres à siéger à l'Assemblée et à y prendre la parole. C'était là un palliatif qui eut permis de rétablir quelque peu l'harmonie entre les deux pouvoirs et de ménager aux membres les plus importants de l'Assemblée constituante leur rentrée dans l'Assemblée législative. Mais, dans la discussion, on réclama le rétablissement du décret omis. Thouret, Duport défendirent en vain les principes soutenus autrefois par Mirabeau, démontrèrent que le pouvoir exécutif ne pouvait toujours être traité en ennemi ; que c'était une pièce indispensable qui devait marcher d'accord avec le pouvoir législatif. Mais ils succombèrent et n'arrivèrent qu'à faire réduire à deux années seulement le délai primitif.

Le débat se ranima quelques jours après, lorsque l'on passa à l'article qui donnait aux ministres le

droit de siéger à l'Assemblée législative. L'extrême gauche le dénonça comme contraire au principe de la séparation des pouvoirs. Les ministres, disait-on, pourraient ainsi diriger ou pervertir les délibérations. L'article allait être rejeté ; malgré les efforts de Thouret et de Barnave, quand il fut sauvé par un amendement de Ch. Lameth : Les ministres auraient une place marquée dans l'Assemblée législative, ils seraient entendus toutes les fois qu'ils le demanderaient sur les sujets relatifs à leur administration, mais ne seraient entendus sur ce qui y serait étranger que quand l'Assemblée leur accorderait la parole (1).

La séparation entre les deux pouvoirs était donc consommée. Les ministres étaient considérés comme de purs agents du pouvoir exécutif et non comme les intermédiaires naturels entre les deux pouvoirs. C'était une faute grave dont les conséquences pratiques devaient se faire sentir après la convocation de l'Assemblée législative et dont un autre résultat fut d'amener l'Assemblée constituante à réduire au minimum les attributions du pouvoir exécutif.

Au lendemain de la promulgation de la Constitution, on avait en présence deux pouvoirs organisés, l'un très affaibli, l'autre presque omnipotent, et loin de marcher de concert, ces deux pouvoirs étaient face à face, désunis, se traitant en ennemis, prêts à lutter jusqu'à ce que l'un d'eux eût renversé l'autre.

(1) *Constitution de 1791*, titre III, chapitre II, section IV, chapitre III, section IV, art. 10.

Il n'était pas difficile de prévoir de quel côté resterait la victoire ; une année devait suffire pour achever la défaite de la royauté.

*Assemblée législative, 30 septembre 1791 ;
21 septembre 1792*

Le 30 septembre 1791, tout le monde sentait que le roi, devant la gravité de la situation qui devenait de plus en plus tendue , aurait eu besoin d'être secondé par un ministère aussi uni qu'énergique. Le comte de Lamark aurait même voulu le voir composé avant la première séance, mais les plus grandes difficultés surgissaient alors : on ne pouvait en choisir les membres ni dans l'ancienne Assemblée ni dans la nouvelle. Aussi, à l'exception d'un ministre, conserva-t-on l'ancien Cabinet. Dans l'Assemblée, la majorité avait changé ; à la gauche s'était munie l'extrême droite dans l'espérance fort imprévoyante que plus la Révolution se précipiterait, plus elle arriverait vite à son terme. Elle ne tarda pas à montrer son hostilité envers le ministère en formant vingt-trois comités permanents qui s'emparèrent de l'administration.

Lorsque l'on vota le règlement, une discussion vint encore entraver les relations déjà si difficiles entre les ministres et l'Assemblée. On décida que « lorsque les ministres seraient dans l'Assemblée, « aucun autre membre que le président ne pourrait faciliter les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ; en outre, les théoriciens devaient

« leur faire en aucun cas d'interpellation directe,
« mais les éclaircissements désirés par les différents
« membres seraient proposés au président qui
« consulterait d'abord l'Assemblée pour savoir si
« elle voulait que le ministre répondit ». Lorsqu'un
conflit devait surgir toute entente était désormais
impossible. On en eut la preuve à propos des décrets
sur les émigrés et le serment des prêtres (novembre
1791). La pratique démontrait le vice constitu-
tionnel : le défaut de trait-d'union entre les deux pou-
voirs et l'on sentait si bien le danger que l'on chercha
à deux reprises à se rapprocher du Régime parle-
mentaire.

M. de Narbonne, appelé au ministère le 7 décembre
voulut s'appuyer sur le parti constitutionnel et
rattacher la majorité parlementaire au pouvoir en
l'y faisant participer, mais il avait contre lui les
partis extrêmes de l'Assemblée. Combattu par cer-
tains de ses collègues, Bertrand de Molleville et
Delessard, il fut subitement congédié.

Le parti constitutionnel entama la lutte, l'Assem-
blée déclara que les ministres du roi n'avaient pas la
confiance de la nation, Delessart fut même mis en
accusation. Louis XVI céda devant ce langage éner-
gique, le 15 mars 1792, il prit de nouveaux ministres
dans les rangs des Girondins. Mais il ne pouvait
appeler les chefs de ce parti qui étaient députés. Il
accepta : Roland, Clavière, Duranthon, Servan,
Dumouriez. On se montra satisfait dans le parti
Girondin. On parla d'appliquer les vrais principes
constitutionnels, et on pouvait croire que l'harmonie

allait renaître entre les pouvoirs. Mais les vrais démocrates s'en émurent et se montrèrent hostiles à la combinaison qui du reste ne pouvait donner que de faibles résultats et qui allait fatalement échouer. Ces ministres ne devaient en effet leurs titres ni à la faveur royale, ni à la confiance de l'Assemblée, ils n'étaient en somme que les amis de députés influents aux ordres desquels ils étaient plus soucieux d'obéir que de se montrer les collaborateurs dévoués d'un roi qu'ils ne consultaient pas toujours sur les mesures qu'ils prenaient.

Le 27 mai, l'Assemblée vota un décret sur les prêtres non assermentés; huit jours plus tard elle votait encore la formation d'un camp de 20,000 fédérés sous les murs de Paris. Le roi refusa sa sanction à ces deux mesures, et le 13 juin, le ministère Girondin était remplacé par un ministère plus modéré, mais plus insignifiant que les autres, à qui l'Assemblée ne ménagea pas son mépris; sans autorité, sans prestige et sans valeur, conscient même de son impuissance. Ces nouveaux ministres sont entraînés comme le roi dans l'émeute du 10 août. Les pouvoirs du roi sont suspendus provisoirement, les ministres révoqués. L'Assemblée ordonne de présenter le jour même un projet de réorganisation du ministère, et par un second décret se réserve la nomination des nouveaux ministres tout en décidant qu'ils ne pourront être pris dans son sein; puis, une fois nommés, Roland, Clavière, Servan, Danton, Monge et Lebrun se constituent en Conseil exécutif provisoire. Ce ne sont donc plus des intermédiaires entre les deux

pouvoirs, mais les représentants du pouvoir exécutif lui-même. Nous allons voir ce que cette organisation provisoire va devenir sous la période suivante :

Avant d'étudier les diverses constitutions et projets de constitutions sous la Convention nationale du 17 septembre 1792 au 25 octobre 1796, voyons d'abord les faits au point de vue de l'histoire parlementaire.

Le jour même de sa réunion, la Convention avait aboli la royauté. Il fallait donc une organisation nouvelle du pouvoir exécutif. On maintint et le gouvernement provisoire imaginé par l'Assemblée législative et la défense qui avait été édictée de choisir les ministres dans le sein de l'Assemblée. En réalité, ce Conseil des ministres, qui devenait titulaire du pouvoir exécutif, se trouvait subordonné au pouvoir législatif. L'Assemblée avait ainsi réuni les deux pouvoirs entre ses mains. Le ministère, placé à la tête de l'administration, avait au point de vue politique un rôle effacé, presque nul, et encore au point de vue administratif sa situation était-elle subordonnée à des comités qui avaient été créés pour le surveiller.

Cependant, dans les circonstances difficiles que traversait la Convention, on comprit bien vite qu'il fallait constituer un gouvernement fort ; que le Conseil exécutif provisoire n'était pas sérieusement organisé, qu'il était impuissant ; l'exercice du pouvoir exécutif fut dévolu à l'un des comités créés. On assura ainsi l'unité indispensable ; en fait, ce comité fut doté d'une autorité toute puissante. Institué le 25 mars 1793, sous le nom de Comité de

Défense générale, il était composé de 25 membres délibérant en public. Ce trop grand nombre ne permettait pas d'arriver à l'unité d'action nécessaire ; on décida le 5 avril la création du Comité de Salut public. Il devait d'abord comprendre neuf membres, puis douze, délibérant en secret, rendant compte toutes les semaines à la Convention et renouvelables tous les mois. Il fut le véritable dépositaire du pouvoir exécutif jusqu'au 9 thermidor tout au moins. Son action s'étendait tant sur l'administration que sur la politique intérieure et extérieure. Les ministres n'étaient plus que des commis subalternes, presque des mannequins. Cette organisation fut complétée, réglementée, renforcée par la loi qui organisait le gouvernement révolutionnaire (4 décembre 1793, 14 frimaire an II) et qui plaçait dans la Convention « le centre unique de l'impulsion du gouvernement. » Tous les corps constitués, tous les fonctionnaires étaient placés sous l'inspection immédiate du Comité de Salut public. Le Conseil des ministres et chaque ministre en particulier était obligé de rendre compte de tous leurs actes dans les dix jours. Ils étaient tenus d'exécuter sur le champ les actes signés par la majorité des membres du Comité, et leurs propres actes pouvaient être suspendus par celui-ci. Il semblerait que les ministres, titulaires apparents du pouvoir exécutif, n'eussent plus dû susciter ni jalousie, ni défiance, et cependant on trouva que cet élément étranger à la Convention, avait encore entre les mains trop de moyens d'action. Le conseil exécutif provisoire alors composé de

6 membres, fut détruit par la loi du 12 germinal an II et remplacé par douze commissions exécutives absolument distinctes les unes des autres, sans relation entre elles, mais subordonnées au Comité. C'était sur la proposition de ce dernier que la Convention en choisissait les membres, c'était à lui qu'elles devaient rendre compte de toutes leurs opérations, lui soumettre le choix et la nomination de tous les employés. C'était lui qui fixait leurs attributions, hâtait auprès d'elle l'expédition des affaires, annulait ou modifiait leurs actes. Le Comité du Salut public, issu de la Convention, était donc plus qu'un intermédiaire entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Maître du pouvoir exécutif, il dirigeait presque souverainement l'action législative. La Convention était réduite à l'exercice d'un contrôle. Son rôle se bornait à enregistrer les décrets préparés par le Comité jusqu'au 9 thermidor.

Il n'est pas sans intérêt de remarquer au point de vue qui nous occupe, que le Gouvernement révolutionnaire répondait à l'une des conditions du Régime parlementaire. Ce Comité souverain placé en fait entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, mais les dominant l'un et l'autre, était composé de membres appartenant à la Convention ; il comprenait les chefs de partis ayant le plus d'influence, et était formé, comme le Cabinet, sous le Régime parlementaire ; lorsque le 9 thermidor amena la chute de Robespierre et de ses partisans, ses adversaires eurent soin de se faire nommer au Comité, tant on avait compris en fait que l'Assemblée législative devait,

par l'intermédiaire de ses hommes de confiance, influencer sur l'action gouvernementale, et comme toujours on poussa cette idée à l'extrême.

La réaction de Thermidor eut pour effet de supprimer l'omnipotence du Comité du Salut public. Le pouvoir exécutif n'y gagna rien, le rôle des commissions exécutives resta le même; au lieu d'être soumises à l'autorité d'un Comité unique, elles furent placées chacune sous les ordres d'un ou de deux Comités spéciaux. Une loi du 7 fructidor en avait créé seize à qui étaient dévolues les attributions du Comité de Salut public; on avait énervé l'autorité de ce Comité en divisant son action; on avait dès lors moins à craindre les excès de la dictature, mais on enlevait à l'action gouvernementale son unité et sa force.

Si en pratique pendant cette période on n'a pas connu le Régime parlementaire, puisqu'en réalité on était parvenu à la confusion des pouvoirs, on n'y a pas songé d'avantage dans les diverses théories constitutionnelles que l'on trouve inscrites, soit dans le projet de constitution girondine, soit dans la constitution de 1793, soit dans celle de l'an III.

Dans le projet de constitution girondine, les deux pouvoirs étaient nettement séparés sans qu'il y eut entre eux d'intermédiaires. Le pouvoir exécutif, comme le pouvoir législatif, devaient procéder du suffrage universel, mais avec cette différence que les députés étaient nommés par les citoyens d'un seul département, tandis que le pouvoir exécutif, composé de sept ministres et d'un secrétaire, était

nommé par les citoyens de tous les départements réunis. On aurait ainsi donné au pouvoir exécutif un titre d'origine supérieur, et, dans ces conditions, les conflits eussent été inévitables. Afin de pourvoir à ces dangers, on avait cherché à définir les attributions de chaque pouvoir ; puis, on reconnaissait au Corps législatif le droit de mettre les ministres en accusation, mais on crut que la seule accusation pour forfaiture serait insuffisante, que la négligence ou l'incapacité pouvaient également compromettre les intérêts de l'État, et l'on déclara que l'accusation, possible en ces cas, entraînerait la destitution. Mais à cela, il y avait deux inconvénients pratiques : l'impossibilité de préciser et de prouver la négligence ou l'incapacité d'une part ; puis, de l'autre, le danger de faire du Tribunal national chargé de statuer sur ce point, le premier pouvoir de l'État. On n'avait pas compris que le seul juge en cette matière devait être le pouvoir législatif lui-même, et que le renvoi des ministres pour négligence ou incapacité s'opérait naturellement par le jeu du Régime parlementaire.

Dans la Constitution de 1793, on trouve bien inscrite la séparation des pouvoirs, mais le pouvoir exécutif n'a aucune attribution sérieuse ; tandis que le Corps législatif est chargé de proposer des lois et de rendre des décrets ; l'article 65 déclare : « Le pouvoir exécutif est chargé de la direction et de la surveillance de l'administration générale ; il ne peut agir qu'en exécution des lois et des décrets du Corps législatif. » Son action politique

gouvernementale est annihilée. Il était impossible, du reste, qu'il en fut autrement, quand on voit sa composition. Il comprenait vingt-quatre membres. C'était lui qui nommait les ministres « agents ou chefs de l'administration générale de la République », qui ne ressemblaient en rien aux ministres actuels (article 66), mais le Corps législatif en déterminait et le nombre et les fonctions. « Ils ne forment point « un conseil, ils sont séparés sans rapport immédiat « entre eux, ils n'exercent aucune autorité personnelle » (article 68). Ils n'ont pas de relations directes avec le Corps législatif, leurs actes ne sont contrôlés que par le pouvoir exécutif, qui est directement responsable devant le Corps législatif (articles 71 et 72). Ici donc encore, nous ne trouvons pas de Régime parlementaire, puisque les deux pouvoirs sont face à face, sans qu'il y ait de trait d'union entre eux, et que les titulaires du pouvoir exécutif sont directement responsables. Il est, du reste, inutile d'insister sur cette constitution qui ne fut jamais mise en vigueur.

La Constitution de l'an III est l'œuvre de la convention. Instruite par l'expérience, elle y fit preuve de sagesse et d'habileté sur beaucoup de points. On y trouve de nombreux rapports avec la Constitution actuelle. La différence fondamentale qui les sépare existe précisément au point de vue du Régime parlementaire. La Constitution de l'an III, en effet, n'a pas encore répudié l'idée de la séparation absolue des pouvoirs. Elle considère le principe comme excellent, en cherche franchement l'application, tout en s'effor-

cant d'arriver à l'équilibre des pouvoirs. Chaque pouvoir est rétabli à peu près dans son rôle naturel. Le pouvoir exécutif reprend toutes ses attributions essentielles et la sphère de chacun est déterminée aussi nettement que possible. Les Comités législatifs ne peuvent exercer ni par eux-mêmes, ni par des délégués, le pouvoir exécutif. Il n'y a plus de Comités permanents; enfin on prononce l'incompatibilité entre la qualité de représentant et l'exercice de toute autre fonction publique. De même, le pouvoir exécutif, étroitement confiné dans son rôle, est indépendant des Assemblées dans l'exercice de ses fonctions, mais n'a, en revanche, aucune action efficace sur elles; il n'a ni le droit de *veto*, ni le droit de dissolution. Il est exercé par le Directoire composé de cinq membres, sorte de Conseil chargé directement de l'action gouvernementale et politique.

Dans cette Constitution, nous trouvons bien des ministres, mais ce sont de simples agents du Directoire, placés à la tête de l'administration, nommés et révoqués par lui. Il y a des ministres, mais pas de Conseil. Ils ne sont unis entre eux par aucun lien, n'ont pas de rapport avec le Corps législatif. Leur responsabilité est réglée comme celle de tout fonctionnaire public.

Le souci très net que l'on avait de maintenir la séparation complète entre les deux pouvoirs se traduit encore par la façon dont étaient réglés les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif; quelque soit, en effet, la séparation voulue, les communications n'en sont pas moins parfois

absolument nécessaires. La Constitution semble ne les admettre qu'à regret, en les entourant de règles spéciales. Jamais les membres du Directoire, sauf pour se défendre au cas de mise en accusation, ne sont admis dans les Assemblées. Tous les comptes, éclaircissements, toutes les communications se font par écrit (art. 161, 162, 163). La Constitution institue des fonctionnaires spéciaux à cet effet. « Le « Directoire a quatre messagers d'État qu'il nomme et « qu'il peut destituer. Ils portent aux deux Conseils « législatifs les lettres et les mémoires du Directoire. « Ils ont entrée à cet effet dans le lieu des séances « des Conseils législatifs ; ils marchent précédés de « deux huissiers. »

C'est dans cette séparation excessive que se trouvait le germe qui devait amener la destruction de la Constitution elle-même. Comment pouvait-on espérer la solution d'un conflit ? On avait en somme organisé une lutte inévitable et sans issue entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif que l'on rendait étrangers, l'un à l'autre, et les chances de heurt entre les deux pouvoirs, étaient d'autant plus probables, qu'avec le mode de renouvellement et du Directoire et du Conseil, la majorité du Directoire devait, à un moment donné, être en désaccord ; on se trouvait alors dans l'alternative ou de permettre à la majorité du Directoire de gouverner comme elle l'entendait, ou de diriger contre elle une accusation. Ainsi, en 1797, on voulait accuser le ministre de la marine, on répondit que c'était impossible. Plus tard, le Directoire protestant contre la prétention du

Corps législatif qui voulait dicter le choix des ministres, maintint ceux qui étaient odieux au Corps législatif et congédia les autres. La Constitution ne laissait aucun moyen d'arriver à une entente ; les conflits ne pouvaient se résoudre que par des voies extra légales.

Aussi la période de fonctionnement de cette constitution fut-elle une période de coups d'État, mais la lutte se termina non plus au profit du pouvoir législatif, mais à l'avantage du pouvoir exécutif. C'est lui qui devient prédominant sous la Constitution de l'an VIII et cette suprématie ira en s'accroissant jusqu'en 1814.

Ce n'est ni sous le Consulat, ni sous l'Empire qu'il faut penser à trouver trace de Régime parlementaire. La séparation absolue, l'équilibre des pouvoirs étaient choses condamnées. On allait bien maintenir l'idée d'une distinction entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, mais loin d'être en équilibre le premier est subordonné au second, et les assemblées législatives ne sont que des instruments aux mains du maître. Il n'y a donc pas besoin de rouage particulier qui assure l'harmonie et facilite les transactions. Il suffira que l'Empereur ait à sa disposition des agents qui transmettent ses volontés. Tel sera le rôle dévolu aux ministres et aux conseillers d'État. Les ministres, sans autorité propre, ne seront plus considérés comme responsables que par habitude ; agents d'exécution, ils s'identifieront avec la personne de l'empereur dont ils seront les serviteurs passifs, attendant ses ordres pour en assurer

l'exécution et n'ayant de responsabilité que vis-à-vis de lui. A l'égard des autres corps constitués, ils commanderont au nom de leur maître. Ils ne formeront pas un conseil et ne comparaitront que devant le Sénat et le Conseil d'État, jamais devant le Corps législatif. Les intermédiaires chargés de transmettre les ordres du pouvoir au Corps législatif, seront les conseillers d'État et on ne saurait voir en leur réunion quelque chose d'analogue au cabinet sous le Régime parlementaire. Ils seront nommés exclusivement par le pouvoir exécutif, ils n'auront aucune responsabilité devant le Corps législatif qui n'a pas d'action sur eux. On vit bien apparaître sous l'Empire un conseil privé, mais il n'était chargé que de donner quelques conseils au Souverain dans les circonstances critiques et ne saurait être comparé à un cabinet. Il fallut les désastres de 1814 pour voir se réveiller en France le souci pour la nation d'être quelque chose dans le gouvernement. C'est à partir de cette date que va commencer véritablement l'histoire des tentatives et des applications du Régime parlementaire.

SECTION II

PÉRIODE DU RÉGIME PARLEMENTAIRE A FORME ROYALE
(1814-1848)

La Charte octroyée en 1814 rétablit le Régime représentatif et rendit au pouvoir législatif sa place et ses attributions distinctes du pouvoir exécutif.

C'est sous l'empire de cette loi constitutionnelle que s'implanta en France le Régime parlementaire.

Avant de s'occuper de cette Charte, il est intéressant d'étudier la fin du Régime impérial, la période intermédiaire dite des Cent-Jours, pendant laquelle l'application de la Charte fut suspendue et dans laquelle nous trouvons « l'Acte additionnel. »

Lorsque Napoléon revint de l'île d'Elbe, il ne pouvait se montrer moins libéral que les Bourbons. Tout en se dirigeant sur Paris, il avait prononcé des discours, promis des réformes. Dès son arrivée aux Tuileries, pour donner une satisfaction apparente à l'opinion, il s'empressa de constituer un ministère ; puis, ne pouvant éluder sa promesse de corriger la constitution de l'Empire, il prit conseil de diverses personnes, et pour flatter l'opinion libérale, il fit appeler Benjamin Constant, à qui il exposa ses idées. Il semblait animé des meilleures intentions « Voyez
« donc ce qui vous semble possible, lui dit-il,
« apportez-moi vos idées ; des discussions publiques,
« des élections libres, des ministres responsables,
« la liberté de la presse, je veux tout cela ;..... la
« la liberté de la presse surtout ! l'étouffer est absurde,
« je suis convaincu sur cet article, je suis l'homme
« du peuple !..... La situation est neuve, je ne
« demande pas mieux que d'être éclairé. Je vieillis,
« on n'est plus à quarante-cinq ans ce qu'on était à
« trente. Le repos d'un roi constitutionnel peut me
« convenir, il conviendra plus sûrement encore à
« mon fils (1). »

(1) Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, II, page 485.

L'Empereur avait voulu attacher à sa personne Benjamin Constant qui accepta le titre de conseiller d'État. Le projet de constitution fut soumis à l'Empereur. La liberté des discussions parlementaires, la responsabilité des ministres y étaient admises, et l'Acte additionnel fut promulgué le 22 avril 1815.

Au point de vue qui nous occupe, c'est la Charte de 1814 complétée en ce qui concerne la responsabilité. Les articles 18 et 19 consacrent l'existence de ministres ayant entrée dans les Chambres, le titre IV en entier « Des ministres et de la responsabilité », réglementait ce point ; mais il ne s'agissait, bien entendu, conformément aux idées de Benjamin Constant, que de la responsabilité pénale et non pas de la responsabilité politique (article 46). Après la promulgation de l'Acte additionnel, Benjamin Constant, qui en avait été l'inspirateur, s'efforça de prouver sa satisfaction et reproduisit à ce propos, en les complétant, ses idées sur la distinction du pouvoir royal inviolable et du pouvoir ministériel actif et responsable. Mais, en réalité, l'Empereur était loin de partager ces idées ; il ne pouvait admettre l'unité et la responsabilité des ministres qui ne lui laissaient plus qu'une sorte de dignité passive. Il entendait, au contraire, que chacun de ses ministres fût l'organe de sa volonté propre, ne fut responsable qu'envers lui ; que les ministres n'eussent aucun rapport entre eux. Napoléon voulait bien concéder à l'opinion l'apparence d'un gouvernement représentatif, mais à condition de retenir en réalité

tout le pouvoir. Trop longtemps habitué au despotisme, il lui était impossible de se plier sincèrement aux exigences nouvelles, et sa disparition définitive pouvait seule permettre le triomphe des doctrines libérales. L'Empereur fut contraint d'abdiquer à nouveau le 22 juin 1815, et lorsque Louis XVIII revint en France, la Charte de 1814 fut maintenue. Une ordonnance du 13 juillet 1815 régla à nouveau l'élection des députés. La Charte de 1814 fut appliquée dans sa teneur jusqu'en 1830 et celle de 1830 ne fit que la compléter au point de vue des règles sur la responsabilité.

C'est, du reste, moins le texte des lois constitutionnelles que nous nous proposons d'examiner que les pratiques qui ont été suivies : L'institution du Régime parlementaire, en France, est d'origine coutumière. Jamais ce régime n'a été organisé expressément, il n'est contenu en entier dans aucune constitution. C'est pendant cette période de 1814 à 1848 que les règles qui le gouvernent se sont peu à peu fixées, non sans tâtonnements, sans hésitations, sans conflits.

Afin de bien suivre cette évolution, il faut en parcourant les événements qui se produisirent en 1814, relever avec les causes favorables à ce régime les obstacles qu'il rencontra.

Après l'abdication de Napoléon, le 4 mars 1814, la grande majorité des Français demandait des institutions plus libérales que celles de l'Empire. Le Sénat avait élaboré un projet de constitution très acceptable où les idées nouvelles avaient une

place assez large : les ministres étaient déclarés responsables et étaient admis à faire partie des deux Chambres. Mais cette constitution ne devait pas être acceptée par le roi, qui, pour rester fidèle au principe monarchique, tenait à *octroyer* lui-même la Charte. Le gouvernement provisoire, établi après l'abdication de Napoléon, fut, à partir du 15 avril, placé sous la direction du comte d'Artois, frère du roi. Avant de faire son entrée à Paris, Louis XVIII avait publié diverses déclarations de moins en moins affirmatives sur les questions libérales. La dernière, cependant, celle du 2 mai, contenait encore les principes fondamentaux et les conditions essentielles du gouvernement représentatif; entre autres : la liberté de la presse et la responsabilité des ministres. Enfin, le 13 mai, le roi était installé aux Tuileries et constituait un ministère, ce qui mettait fin au gouvernement du comte d'Artois.

Mais il fallait tenir ses promesses et s'occuper de la Constitution. La Charte fut promulguée le 4 juin 1814. La distinction du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif y était formellement inscrite. On avait organisé un véritable Régime représentatif. Les Chambres représentant le pouvoir législatif acquirent le droit de libre discussion. La Charte posait le principe de l'inviolabilité du roi et de la responsabilité des ministres qui pouvaient être pris dans l'une ou l'autre Chambre (articles 13, 54, 55, 56). Non-seulement donc la séparation des pouvoirs permettait un gouvernement de cabinet, mais encore on prévoyait l'institution de ministres destinés a

faciliter les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ; en outre les théoriciens devaient se servir de l'arme qu'on leur offrait en proclamant l'inviolabilité du roi et la responsabilité des ministres. La Charte en disait assez pour que le Régime parlementaire devint possible, son texte n'y était pas hostile, mais il n'entrait ni dans son esprit ni dans ses prévisions. La preuve en est que la responsabilité pénale des ministres était seule prévue, responsabilité de ministres, non du ministère. Le roi avait bien des ministres, il n'avait pas un Cabinet. Aussi ne faut-il pas être surpris que l'on soit encore en pratique assez éloigné du Régime parlementaire.

Nous avons posé en principe que quatre conditions sont nécessaires pour que l'on se trouve en présence du Régime parlementaire : 1^o l'existence d'un Cabinet comme organe permanent et nécessaire ; 2^o l'irresponsabilité du souverain et la responsabilité des ministres ; 3^o action du parlement sur la composition du ministère ; 4^o la limitation du rôle personnel du souverain et la prépondérance du Cabinet. Nous avons de plus reconnu sans en faire une des conditions essentielles que l'homogénéité du Cabinet, composé de ministres qui soient les chefs des partis parlementaires, ne pouvait qu'aider au bon fonctionnement de ce Régime. Or, de ces diverses conditions, pas une n'était encore acquise en fait pendant la première Restauration.

Le roi avait bien le 13 mai appelé près de lui des ministres, ils ne formaient pas un Conseil ; de temps en temps ils dinaient ensemble, causant brièvement de

leurs affaires, mais ils ne délibéraient pas en commun et voyaient le roi séparément. C'était plutôt dans le Conseil d'en haut, reminiscence de l'ancien régime, que se traitaient les graves questions. Il était composé du roi, de Monsieur, des ducs d'Angoulême et de Berry, du Chancelier, des maréchaux Moncey et Oudinot, du général Beurnionville. Les ministres comparaissaient tour à tour devant lui, faisaient leurs rapports, puis se retiraient sans être invités à prendre part à la séance. L'ordonnance du 20 juin consacra officiellement cette organisation, art. 5 et 6 (1).

La seconde condition paraissait acquise dans le texte même de la Charte. Sans doute la responsabilité des ministres était bien affirmée, mais en revanche l'idée de l'irresponsabilité politique du souverain se dégageait beaucoup moins nettement. C'était la personne du roi qui était déclarée inviolable en raison de son caractère auguste, mais non le principe de l'irresponsabilité du roi à l'égard de ses actes, relatifs à l'action gouvernementale laissée aux ministres qui était posé. De plus, la responsabilité des ministres était seulement pénale, la responsabilité politique semblait ignorée.

(1) Ordonnance du 20 juin, art. 5. Pour l'ordre du service, les membres de notre Conseil seront classés ainsi qu'il suit : le Conseil d'en haut ou des ministres actuellement existant, le Conseil privé ou des parties, qui prendra le titre de Conseil d'État.

Art. 6. Le Conseil d'en haut ou des ministres sera composé des princes de notre famille, du chancelier et de ceux de nos ministres, secrétaires d'État, de nos ministres d'État et des conseillers d'État, qu'il nous plaira de faire appeler pour chaque séance.

Les Chambres étaient supposées devoir rester sans influence sur la composition du ministère. Le roi seul choisissait à son gré ses ministres. La première Chambre de 1814, qui n'était pas issue de l'élection, ne pouvait guère peser à cet égard sur la volonté du roi. Et cependant à diverses reprises, elle tenta de manifester son opinion sur les actes ministériels. Elle montra, de plus, qu'elle entendait être autre chose qu'un simple Conseil du roi en prenant en considération la motion d'un de ses membres, tendant à donner au pouvoir législatif la dénomination de Parlement. Enfin, à la veille du 20 mars 1815, elle laissait entendre au roi dans son adresse qu'il serait bon de changer de ministres :

« Nous supplions votre Majesté de nous permettre
« de proposer à son intime confiance des moyens
« que nous croyons propres à ranimer de plus en
« plus l'espérance publique, tandis que les Chambres
« prêteront au gouvernement qui doit sauver la
« France, la force de la nation tout entière, vos
« fidèles sujets sont convaincus que le Gouverne-
« ment concourra au salut public en se confiant à
« des hommes énergiques à la fois et modérés, dont
« les noms seuls sont une garantie pour tous les
« intérêts, une réponse à toutes les inquiétudes, à
« ces hommes qui ayant été à diverses époques, les
« défenseurs des principes de justice et de liberté
« qui sont dans le cœur de votre Majesté et forment
« le patrimoine de la nation, sont tous également
« solidaires de la stabilité du trône et des principes
« que l'ennemi public vient anéantir. » Malgré tout

l'influence de la Chambre sur la composition du ministère n'était pas sérieuse, et notre troisième condition n'était donc pas remplie.

Le quatrième ne l'était pas d'avantage. Le roi, par cela même qu'il n'y avait pas véritablement de Cabinet, conservait la direction des affaires politiques. A l'égard du pouvoir exécutif, seule l'influence personnelle du roi se faisait sentir. Les ministres, loin d'avoir la prépondérance, n'avaient même pas d'action propre. A côté du gouvernement du roi, existait un gouvernement occulte, celui de son frère. Il n'est pas surprenant dès lors d'observer que le ministère du 13 mai, où se coudoyaient MM. de Talleyrand, de Montesquiou, le baron Louis, le chevalier Dambrai et M. de Blacas, favori du roi, n'ait eu aucun caractère d'homogénéité. Il n'y avait entre eux communauté ou analogie ni d'origine, ni de principes, ni de sentiments. Ce n'est pas tout : non-seulement le ministère n'était pas homogène, bien que la Charte eût admis la possibilité de choisir les ministres dans le Parlement, et que cette vérité, pour laquelle avait combattu Mirabeau, ne fut plus méconnue, mais de plus pas un seul des dix ministres ou directeurs généraux, n'appartenait à la Chambre des députés. Dix commissaires étaient envoyés pour présenter au pouvoir législatif les propositions du roi et y défendre ses projets. Cette anomalie ne pouvait tarder à paraître choquante, étant donné que l'Assemblée avait recouvré la liberté de la parole. On chercha le moyen d'y mettre un terme sans vouloir recourir au seul qui eût pu être

efficace, et on s'ingénia à découvrir un expédient qui permit aux ministres de devenir députés, sans s'adresser aux collèges électoraux. C'était méconnaître les nécessités du Régime parlementaire. Des ministres ainsi introduits dans une Chambre ne pouvaient y avoir ni autorité, ni puissance ; pour que des ministres puissent diriger une majorité, il faut qu'ils en soient sortis et soient en quelque sorte assimilés avec elle. Il y avait un gouvernement de Cour plutôt qu'un gouvernement de Parlement.

Au cours de la session de 1814, des modifications furent introduites, mais elles eurent pour motifs des convenances personnelles et des intrigues de Cour. Cependant au moment où le danger devint pressant, on comprit qu'il serait peut-être bon de constituer un ministère plus parlementaire. M. de Montesquiou lui-même donnait secrètement ce conseil au roi, mais à la Cour on ne put se résoudre à le suivre. Un seul ministre, le maréchal Soult fut sacrifié, non à l'opinion publique, mais aux soupçons de M. de Blacas et de la Cour. La journée du 20 mars entraîna la chute de ce ministère.

On voit donc, qu'en fait, en 1814, on était loin en pratique du Régime parlementaire. Si l'on envisage l'état social politique du pays on trouve diverses causes de nature à favoriser cette institution.

C'est d'abord l'influence de la constitution anglaise. A cette époque l'Angleterre, avec laquelle on était depuis longtemps en lutte, était mieux connue. Les idées anglaises s'étaient infiltrées dans notre pays. Le rôle des ministres s'était précisé dans ce pays, en

même temps que s'étaient dégagés les principes du Régime parlementaire ; on avait dû être frappé en France des résultats considérables acquis sous ce régime. Le succès des anglais sur Napoléon était dû à l'habileté du gouvernement de cabinet. Le grand prestige de Pitt ne pouvait manquer d'attirer l'attention. « Si j'ai souvent rendu hommage à la forme du « gouvernement anglais, si j'ai paru désirer que la « Monarchie constitutionnelle de la France s'élevât « sur les mêmes bases, c'est que l'expérience d'un « siècle et demi de bonheur est pour moi d'un grand « poids. J'ai recommandé non pas l'imitation servile « mais l'étude approfondie de la Constitution « anglaise et son application parmi nous dans tout « ce qui peut nous convenir, » écrivait Benjamin Constant (1). » Ceux-là même qui voulaient rétablir l'absolutisme du pouvoir monarchique ne pouvaient se défendre de tourner les yeux vers les pratiques anglaises que la majorité des hommes politiques voyaient avec faveur ; c'est ainsi que l'Angleterre a contribué à former et à développer l'esprit national dans les institutions libérales. Et ce n'est pas seulement dans l'esprit des citoyens que s'étaient infiltrées ces idées ; elles avaient dû nécessairement aussi imprégner le cerveau du roi. Louis XVIII avait passé une partie des années de l'émigration en Angleterre où il habitait depuis six ans quand il fut appelé au trône. Il avait été témoin des usages

(1) Benjamin Constant : *Cours de politique constitutionnelle ou collection des ouvrages publics sur le Gouvernement représentatif*, 2^e édition Laboulaye, 1^{er} vol., introduction XXXIII.

suivis dans ce pays, et cet exemple ne pouvait manquer de porter ses fruits en corrigeant en lui les erreurs qu'il eût commises et en le réconciliant avec les institutions représentatives. Enfin l'Angleterre contribua encore à ce but par l'intermédiaire d'un de ses hommes les plus éminents.

La seconde cause favorable au Régime parlementaire est l'influence des gouvernements étrangers. Le principe de non intervention ou d'intervention dans la politique intérieure n'était pas encore reçu. Les gouvernements alliés qui avaient triomphé se croyaient en droit de peser sur l'organisation gouvernementale de la France, au besoin de la lui dicter ; mais sur cette question ils n'étaient pas d'accord. Le roi de Prusse personnellement se serait bien montré hostile à un régime libéral, il craignait toutefois de mécontenter ses sujets qui avaient combattu au nom de ces idées. Il avait donc une situation fausse et équivoque, tandis que l'Autriche y était nettement hostile. Le plus influent des alliés de 1814, l'empereur de Russie, se déclarait partisan convaincu d'une royauté constitutionnelle, et était même défavorable au rétablissement des Bourbons, son appui semblait acquis à toute entreprise libérale. Et chose étrange, alors qu'un souverain absolu prêchait un gouvernement constitutionnel, le gouvernement constitutionnel de l'Angleterre penchait vers la monarchie absolue, obéissant en agissant ainsi soit à un sentiment d'orgueil national, soit à un intérêt politique la poussant à garder pour elle seule un bon système de gouvernement. Ce n'est qu'après 1815 que Wellington, avec

son caractère droit et sa franchise rigoureuse, comprit que l'Angleterre avait eu tort jusque-là. La victoire l'avait placé à la tête de la coalition et au moment où un revirement se produisait chez l'empereur de Russie, les idées libérales allaient trouver un appui solide auprès du général victorieux.

La troisième cause est que l'esprit et le caractère du roi n'étaient pas défavorables à l'organisation du Régime parlementaire. Pour que ce type de gouvernement puisse fonctionner, il faut que le roi, satisfait de la part que la Constitution lui assigne, n'aspire pas à intervenir journellement et à tout propos dans la conduite des affaires. Louis XVIII se distinguait des autres membres de sa famille par ses goûts littéraires et ses études philosophiques. En 1789, il avait fait preuve d'un certain libéralisme à la Cour, et si pendant les premières années d'exil il avait cru bon de protester énergiquement en revendiquant hautement tous les principes de l'ancienne monarchie, en 1814, il avait compris ce qu'il y avait eu d'exagéré dans ses protestations et par diverses déclarations, il accepta en partie les idées nouvelles. Sans croire beaucoup à l'efficacité des institutions représentatives, et plein d'une confiance religieuse dans le droit qu'il tenait de ses pères, Louis XVIII était convaincu que sa seule présence sur le trône suffisait au bien public. Il n'éprouvait pas outre mesure le besoin d'agir, ayant plus de répugnance que de goût à se mêler personnellement des affaires. Prononcer dans des circonstances solennelles un discours bien pensé, élégamment écrit et généralement applaudi,

connaître la chronique secrète tant de la Cour que de la ville, charmer son entourage par la grâce de sa conversation fine et éloquente, était pour lui œuvre suffisante de roi, et, soit par indolence, soit par calcul, il ne demandait pas mieux que d'abandonner à d'autres les soins du gouvernement ; à M. Beugnot qui voulait l'entretenir à fond de chaque affaire, il préférait le baron Louis lui présentant des ordonnances à signer. « Comment ne vous apercevez-vous « pas, dit un jour le baron Louis à M. Beugnot, que « vous ennuyez le roi à mourir ? Mais je lui présente « tout uniquement des ordonnances à signer et il « n'en refuse pas une. Seulement comme il est long « à écrire son nom, pendant qu'il y travaille, je lui « dis deux mots de l'affaire, je ne l'ennuie pas : C'est « lui qui m'ennuie parce qu'il n'en finit pas quand il « signe. » Le roi comprit du reste assez nettement quelles étaient les conséquences de cette conduite : « Ma main signe, mais votre tête répond », disait-il, affirmant ainsi une des conditions du Régime parlementaire et montrant qu'il avait l'instinct vif et vrai de ce type de gouvernement.

Nous trouvons en quatrième lieu le texte constitutionnel de la Charte elle-même. Nous avons déjà indiqué qu'on y trouvait des arguments sérieux en faveur du Régime parlementaire : Les ministres avaient entrée dans les Chambres pour y discuter, ce qui amenait les ministres à se considérer comme les auteurs responsables du gouvernement. En outre dès la première session de 1814, le gouvernement allait lui-même renforcer entre les mains du pouvoir

législatif l'arme puissante du droit budgétaire. Le pouvoir législatif en 1789, avait acquis le droit de voter l'impôt, de fixer les recettes et les voies et moyens. Mais le droit budgétaire en ce qui concerne les dépenses n'était pas encore fixé en 1814. En cette année le baron Louis proposa simultanément le budget des dépenses et le budget des voies et moyens : « En vous occupant des budgets de l'État votre première fonction sera de reconnaître la nature et l'étendue de ses besoins, d'en fixer les limites, votre attention se portera ensuite sur la fixation des moyens qui doivent être établis et employés pour y faire face. » Bien que, plus tard, on dût essayer de revenir sur cette concession, le pouvoir législatif acquit dès la Restauration le droit de voter les dépenses. Il possédait dès lors en entier le droit budgétaire, sanction suprême de ses autres prérogatives, moyen tout puissant de rendre efficace son action sur le gouvernement.

Enfin, nous trouvons une cinquième cause : l'influence des hommes politiques favorables au Régime parlementaire. Il s'était formé un parti politique, dit parti constitutionnel, qui défendit avec conviction et talent toutes les idées essentielles du Régime parlementaire. Il réclamait surtout avec énergie un ministère ayant la confiance des Chambres et du pays, en même temps que celle du roi ; ce parti lutta avec énergie pour faire triompher ses idées et les répandre dans les esprits. Outre son organe *le Censeur*, il fit paraître des brochures, quelques-unes excellentes, comme *les Avantages d'une Consti-*

tution libérale, attribuée à Fonfrède. L'auteur y établissait rigoureusement, qu'en cas de désaccord entre le roi et la nation, le dernier mot appartient à la nation ; que le droit de dissolution était confié au roi, non pour faire sa volonté, mais pour provoquer le jugement national ; que la liberté individuelle et celle de la presse ont besoin pour se maintenir d'être garanties par la responsabilité des ministres. Augustin Thierry, dans son ouvrage *Ministère et opposition*, donnait un exposé fin et juste des règles souvent mal comprises du Régime parlementaire. Mais les écrits les plus célèbres, ceux qui attirèrent le plus l'attention et les plus intéressants par suite de l'influence qu'ils ont exercée et par leur originalité sont dus à la plume incisive de Benjamin Constant. La clarté de la pensée, la finesse des aperçus, le tour d'esprit ironique, le bon sens et la malice ingénieuse que l'on y trouvait faisaient dire de lui par M. Guizot : « Un homme qui a joui d'un grand renom populaire et que les libéraux appelaient leur publiciste (a). » Il fut, en effet, un défenseur convaincu de la liberté de la presse.

Ses idées, en ce qui nous occupe, se trouvent contenues soit dans *les Principes politiques*, soit dans *les Réflexions sur les constitutions et les garanties*, avec une esquisse de constitution (1814-1818), *additions et notes* (1818) (1).

Toute la théorie de Benjamin Constant repose sur

(a) Discours de M. Guizot, 25 janvier 1881.

(1) Ces trois écrits se trouvent dans le 1^{er} vol. de l'édition Laboulaye et sont développés presque sous la même forme dans chaque écrit.

une idée que lui-même considère comme fondamentale et « la clef de toute organisation politique » : la distinction que l'on doit établir entre le pouvoir royal et le pouvoir conféré aux ministres. Il ne réclame pas, du reste, l'honneur de cette découverte dont il avait trouvé le germe dans les écrits d'un homme fort éclairé, M. de Clermont-Tonnerre (1). C'est en réfléchissant sur cette idée que Benjamin Constant est arrivé à son système. A côté du pouvoir législatif, représenté par les pairs et par les députés, à côté du pouvoir judiciaire, Benjamin Constant distingue deux autres pouvoirs : le pouvoir exécutif et le pouvoir royal. Le pouvoir exécutif n'est autre chose que le pouvoir ministériel. Benjamin Constant lui-même a rectifié la terminologie dans ses additions et ses notes (2).

Le pouvoir ministériel est un pouvoir actif. Les ministres sont en réalité chargés du pouvoir exécutif. Quant au roi il avait une mission spéciale, un pouvoir distinct, *neutre* et modérateur ; les pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire, coopèrent au mouvement général. Mais quand ces ressorts se trouvent dérangés, se croisent, s'entre choquent, il faut pour

(1) Il y a, dit-il, dans le pouvoir monarchique deux pouvoirs distincts : le pouvoir exécutif, investi de prérogatives positives, et le pouvoir royal, qui est soutenu par des souvenirs et par des traditions religieuses. » *Esquisse de Constitution*. chap. I, page 178. Edit. Laboulaye.

(2) Dans la 1^{re} édition de cette esquisse de Constitution, je m'étais servi du mot pouvoir exécutif en opposition au pouvoir royal, et j'ai conservé cette expression dans le texte, mais j'ai adopté dans ces notes celle du pouvoir ministériel, qui est également juste, encore plus claire, et qui a l'avantage d'être conforme à la lettre de la Charte. Laboul., *op. cit.*, p. 234, note 1.

les remettre en place une force qui soit en dehors de ces ressorts, et qui, à cause même de sa neutralité, soit préservatrice et réparatrice, au lieu d'être hostile. En empruntant l'exemple de la Constitution anglaise, Benjamin Constant voulait que sous une monarchie constitutionnelle, ce rôle neutre fut dévolu au roi. Il exalte le rôle de ce pouvoir neutre, et montre qu'il est non moins noble, s'il est moins séduisant, que le rôle d'un roi absolu qui exerce lui-même le pouvoir exécutif, puis il résume les attributions du pouvoir royal (1). Le caractère actif du pouvoir ministériel est démontré par cela seul que le monarque ne peut rien proposer sans l'intermédiaire des ministres (2).

(1) La monarchie constitutionnelle nous offre ce pouvoir neutre si indispensable à toute liberté régulière. Le roi, dans un pays libre est un être à part, supérieur aux diversités d'opinion, n'ayant d'autre intérêt que le maintien de l'ordre et le maintien de la liberté, ne pouvant jamais rentrer dans la condition commune, inaccessible en conséquence à toutes ces passions que cette condition fait naître, et à toutes celles que la perspective de s'y retrouver, nourrit nécessairement dans le cœur des agents investis d'une puissance momentanée. Cette auguste prérogative de la royauté doit répandre dans l'esprit du monarque un calme, et dans son âme un sentiment de repos qui ne peuvent être le partage d'aucun individu dans une position inférieure. Il plane pour ainsi dire au-dessus des agitations humaines, et c'est le chef d'œuvre de l'organisation politique d'avoir ainsi créé dans le sein même des dissentiments sans lesquelles nulle liberté n'existe une sphère inviolable de sécurité, de majesté, d'impartialité qui permet à ces dissentiments de se développer sans péril, tant qu'ils n'excèdent pas certaines limites, et qui, dès que le danger s'annonce y met un terme par des moyens légaux, constitutionnels et dégagés de tout arbitraire. Benjamin Constant, *Principe de politique*. édit., Laboulaye, pages 21, 28.

(2) Le pouvoir ministériel est si réellement le seul ressort de l'exécution dans une constitution libre, que le monarque ne propose rien que par

Cette théorie, qui a sa base dans la Charte, établit encore l'inviolabilité du roi et la responsabilité des ministres. Du moment où ceux-ci sont responsables devant la nation, ils ne peuvent être des agents passifs (1) et dès lors, deux grosses questions se trouvent résolues, insolubles si on rabaisse le pouvoir du monarque au niveau du pouvoir exécutif comme dans la monarchie absolue, ou si l'on élève le pouvoir exécutif au niveau du monarque comme dans une République. Ces deux questions sont la destitution du pouvoir exécutif proprement dit, et en second lieu, la responsabilité du monarque.

Il n'y a pas de moyen régulier pour arriver à la destitution du pouvoir exécutif. Un bouleversement seul amène à ce résultat, tandis qu'au contraire dans une monarchie constitutionnelle le but est plus simple. Le pouvoir royal n'est ni l'allié, ni l'ennemi du pouvoir exécutif. Le roi renvoie ses ministres sans les punir, moyen juste, surtout utile, de beaucoup supérieur au châtimement qu'on pourrait leur infliger.

Un monarque héréditaire est nécessairement irresponsable en raison même de la loi d'hérédité. Il

l'intermédiaire de ses ministres : il n'ordonne rien que leur signature n'offre à la nation la garantie de leur responsabilité. Laboulaye, *op. cit.*, I, p. 26.

(1) La constitution veut qu'ils soient responsables envers la nation et que dans certains cas les actes du monarque ne puissent leur servir d'excuse. Il est donc clair qu'ils ne sont pas des agents passifs. Laboulaye, *op. cit.*, I, p. 18.

accepte fort bien la responsabilité des ministres, ayant à sauvegarder un bien plus précieux que l'exercice de telle ou telle parcelle de son autorité, mais ce n'est que lorsque la puissance est de la sorte sacrée que l'on peut séparer la responsabilité d'avec la puissance (2). Dans une république, le Président peut difficilement au contraire être déclaré irresponsable, sans quoi, la comparaison étant possible entre le président, dont le pouvoir n'est pas permanent et les ministres, on devrait considérer le pouvoir ministériel comme seul utile et désirer que ce fut le pouvoir suprême. Un gouvernement républicain a besoin d'exercer sur ses ministres une autorité plus absolue qu'un monarque héréditaire, car il est exposé à ce que ses instruments deviennent ses rivaux. Une république doit donc reconnaître la responsabilité du pouvoir suprême ; mais cette responsabilité est nécessairement illusoire, et si on venait à l'exercer, le remède serait plus fâcheux que le mal, et amènerait la destruction du gouvernement. En tous cas la première condition indispensable à l'exercice de la responsabilité, c'est la séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir suprême.

Telles sont les idées générales qui dominent les théories de Benjamin Constant.

Pour en voir les conséquences au point de vue de l'organisation du Régime parlementaire, reprenons les conditions que nous considérons comme essentielles à son bon fonctionnement :

(2) Laboul., *op. cit.*, p. 24, 25, 26.

1° Un cabinet ou ministère. Ce point est posé très nettement par lui, puisqu'il lui reconnaît un pouvoir distinct ;

2° Le principe de l'irresponsabilité du souverain et de la responsabilité des ministres. Cette idée est très nettement dégagée par Benjamin Constant, et les raisons fournies en faveur de l'irresponsabilité royale sont exactes. Sa démonstration de la responsabilité ministérielle, est juste, sauf en ce qui concerne la forme républicaine. Nous reviendrons sur ce sujet ;

3° Responsabilité politique et influence des Chambres sur la composition du ministère. A ce point de vue, les idées de Benjamin Constant ne sont plus aussi nettement posées. La théorie de la responsabilité ministérielle (*Principes de politique*, ch. ix et x. — Laboulaye, *op. cit.*, I, pages 71 à 90) est critiquable. Il limite la sphère de la responsabilité proprement dite en ne l'appliquant qu'à des actes légalement faits, à l'abus ou au mauvais emploi d'un pouvoir légal. Les crimes de droit commun, les délits consistant en un excès de pouvoir ne sauraient l'entraîner et relèvent des tribunaux ordinaires, tandis, qu'au contraire, le mauvais usage d'un pouvoir légal ayant pour cause l'incapacité, la négligence ou l'imprudence du ministre engagent la responsabilité (1). En réalité, c'est donc la responsabilité politique que Benjamin Constant a en vue. Mais, pour sa mise en œuvre, il s'écarte des notions exactes. Il organise un système d'accusation et de

(1) Laboul., *op. cit.*, I, chap. vi, p. 405.

jugement qui assure une sanction pénale et repousse la « déclaration de non confiance » comme sanction de cette responsabilité. Pour cette mise en accusation, le Tribunal sera la Chambre des Pairs. Les peines seront : la mort, l'exil, la détention. Et, s'il choisit ce système, c'est que : 1^o la déclaration de non confiance est inutile ; elle existe de fait toutes les fois que les ministres perdent la majorité dans les Assemblées, et ne serait que l'énoncé d'un fait qui se prouve sans qu'il soit besoin de le déclarer. Puis, étant moins solennelle et moins sévère que la mise en accusation, on arriverait vite à la prodiguer ; 2^o avec la mise en accusation, il y a un Tribunal qui tranche le conflit et rétablit l'harmonie ; 3^o ce serait une atteinte à la prérogative royale, on enlèverait au roi la liberté de son choix, tandis qu'avec l'accusation, il en est autrement. Les ministres peuvent être devenus coupables sans que le monarque ait eu tort de les nommer avant qu'ils le fussent. Il ne faut pas que les Assemblées s'arrogent le droit d'exclure tels ou tels ministres, car ce droit, exercé avec obstination, impliquerait celui de pouvoir les nommer.

Dans cette argumentation de Benjamin Constant, les contradictions sont manifestes. Il ne voit pas, en principe, que les Assemblées exercent d'influence sur le choix des ministres et, cependant, il reconnaît que le ministère ne peut se maintenir s'il a perdu la majorité (1).

(1) Laboul., *op. cit.*, I, chap. VII, p. 408.

Par ailleurs, il assure que les effets des mesures qu'il voudrait voir édicter sur la responsabilité auront pour résultat le plus fréquent d'enlever le pouvoir aux ministres coupables (1). Pourquoi alors tout cet échafaudage d'une mise en accusation et d'un jugement ? Il veut un Tribunal pour prononcer sur la question, mais ce sont les électeurs qui doivent être appelés à trancher ce point.

Benjamin Constant a donc compris ce qu'était la responsabilité politique. Il en a saisi une des conséquences, le retrait des ministres ; mais il n'a pas vu comment elle devait être mise en œuvre et quel moteur devait y arriver. Le jeu combiné de la Chambre sur le ministère et du ministère sur la Chambre lui a échappé ainsi que la possibilité de la dissolution, afin de réprimer les écarts d'une Assemblée. Et enfin il n'a tenu aucun compte du tribunal du pays rendant sa décision au moyen des élections.

4° Limitation du rôle personnel du roi. Ici Benjamin Constant est allé trop loin et a dépassé le but. Les ministres dans son système n'ont pas seulement une prépondérance au point de vue de l'action politique et gouvernementale, ils ont le monopole de cette action. Seuls ils exercent un pouvoir actif, d'où les conséquences : que c'est en leur nom que les lois sont proposées, qu'eux seuls signent tous les actes du pouvoir exécutif, même les ordonnances et règlements, et que le contre-seing n'est pas

(1) Laboul., *op. cit.*, I, chap. xiii, p. 427.

nécessaire. Le pouvoir royal est quelque chose de neutre, maxime que nous trouverons plus tard traduite par la formule « le roi règne et ne gouverne pas » et que Prevost-Paradol accentuera encore. Cette conséquence excessive tient à la distinction même qui est la base du système de Benjamin Constant et nous la combattons en repoussant le fondement de cette théorie.

Benjamin Constant a compris, et en cela il faisait preuve de logique, l'opportunité d'un ministère homogène, agissant de concert (1). Enfin, il insiste avec raison sur l'utilité de prendre les ministres dans le sein des Assemblées ; il considère comme une erreur l'incompatibilité établie par les constitutions précédentes. Dans une Assemblée, on ne voit pas dans ce pouvoir un ennemi, car chacun peut y prétendre. La critique des actes du pouvoir y est plus facile, l'accusation comme la défense deviennent plus aisées. Un ministre inepte ou suspect ne peut garder le pouvoir et ici la logique ramène Benjamin Constant à la vraie pratique du Régime parlementaire (2).

Son erreur touchant la mise en œuvre de la responsabilité politique est donc fortement atténuée dans son ouvrage. Il ne fallait que les nécessités de la pratique pour en amener la correction. L'erreur la plus grave de Benjamin Constant est, comme

(1) « Lorsque nous aurons, dit-il, ce que nous n'avons point encore, mais ce qui est d'une nécessité indispensable dans toute monarchie constitutionnelle, je veux dire un ministère qui agisse de concert..... »

(2) Laboul., *op. cit.* I, ch. VIII, p. 65, 66, 67.

nous l'avons dit, la base même de son système : le dédoublement du pouvoir exécutif. Nous avons vu que, d'après lui, la majeure partie des attributions appartiennent en propre aux ministres et constituent le pouvoir ministériel ; quelques prérogatives sont réservées au monarque, et forment le pouvoir royal. Ce n'est pas ainsi, croyons-nous, qu'il convient d'envisager le rôle respectif du roi et des ministres. Le roi est le détenteur du pouvoir exécutif, il a la *jouissance* de toutes les attributions de ce pouvoir. Mais il en *délègue* l'exercice à des hommes qui ont sa confiance et celle du pouvoir législatif ; dans cette délégation il ne retient en réalité *l'exercice* d'aucune attribution. Les ministres n'en ont aucune en propre, ce qui permet justement de fixer leur qualité de *mandataires*. Ils sont responsables lorsqu'ils n'accomplissent pas comme il convient leur mandat. Hommes de confiance du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, ils quittent le pouvoir quand on leur retire cette confiance, ce qui équivaut à la révocation du mandat confié.

Ce que Benjamin Constant appelle le pouvoir royal n'est autre chose que l'indication à peu près exacte de la conduite que le roi doit tenir à l'égard de ses ministres ; mais il n'y a pas dans les prérogatives qu'il lui laisse de quoi constituer un pouvoir. En effet le droit de nomination et de dissolution qu'il reconnaît au roi ne sont pas dans la pratique exercés par lui. Quand au droit de révocation des ministres, il est très atténué par la nécessité de conserver ceux qui ont la confiance du pouvoir législatif. Il ne reste

que la distribution des faveurs et le droit de grâce, ce qui est insuffisant pour constituer un pouvoir.

Le Régime parlementaire ne comporte pas un dédoublement véritable du pouvoir exécutif et le partage qui en est fait entre le roi et les ministres nous semble plutôt répondre à l'idée d'une distinction entre la jouissance et l'exercice.

Après avoir ainsi passé en revue les différentes causes qui étaient de nature à favoriser le développement de ce régime, il est bon de voir ce qui pouvait en attraver l'application.

S'il y avait un parti constitutionnel, il existait parallèlement un parti dit monarchique, qui tant par les journaux (*Gazette de France quotidienne*) que par des écrits, luttait en faveur de l'extension du pouvoir du roi. Tandis que M. de Bonald écrivait des livres dogmatiques, d'autres exprimaient leurs opinions dans des brochures plus alertes ne faisant allusion à la constitution anglaise que pour la dénaturer (1), la critiquer ou en atténuer la partie. Le roi, d'après les partisans de ce parti monarchique devait conserver une action directe sur le gouvernement et protester contre la doctrine anglaise d'après laquelle le roi ne fait rien et les ministres font tout.

Nous avons déjà vu en second lieu que parmi les gouvernements étrangers, plusieurs se montraient

(1) Le Gouvernement anglais, disait l'abbé de Montesquiou, ne diffère pas beaucoup de l'oligarchie des décemvirs de l'ancienne Rome ; Il n'y a pas de véritable responsabilité en Angleterre puisque ceux qui devraient la subir sont en même temps ceux qui l'appliquent. Duverg. de Haur., *op. cit.*, t. II, p. 254.

hostiles à ce régime. L'Autriche se prononçait très nettement en ce sens, et les tendances personnelles du roi de Prusse étaient de ce côté. Il en fût de même au début de l'Angleterre dont le gouvernement s'irritait de voir l'empereur de Russie intervenir en faveur de la liberté (1). Il est vrai que, en Angleterre plus d'une protestation s'éleva contre cette attitude du gouvernement (2).

Une troisième cause était l'influence de Monsieur, frère du roi et de son entourage. Le comte d'Artois, frère du roi, avait un tout autre esprit, un tout autre caractère que Louis XVIII. Cerveau étroit, il n'avait rien compris aux événements qui s'étaient passés depuis 1789. Il revenait d'exil aussi léger, aussi imprévoyant que le jour où il était parti, pour six mois, croyait-il. Il lui paraissait possible de rétablir en son entier l'état de choses ancien, et dans son aveuglement puéril, quand il était contraint d'accepter quelque institution nouvelle, il ne manquait pas,

(1) Ed. Cooke sous secrétaire d'État aux affaires étrangères, écrivait à lord Castlereagh :

J'aimerais à trouver une moindre disposition à se laisser duper par les flatteries françaises et un esprit moins libéral dans un autocrate.

On se désole ici de voir l'empereur de Russie si aisément conquis par la flatterie, despotisme et Jacobinisme!. Duv. de Haur., *op. cit.*, tome II, p. 153.

(2) « Ce ne sont pas seulement les tories qui donnent à Louis XVIII de « détestables conseils ; il y a de braves anglais qui tiennent obstinément à « conserver le monopole de la liberté, et lorsque une autre nation se donne « une constitution libre, s'en indignent comme d'une usurpation insolente « des privilèges britanniques ; il y en a d'autres qui craignent sérieusement « pour notre grandeur, si cette source de notre prospérité vient à couler « dans d'autres pays. » *Revue d'Edimbourg*, avril 1815. Duvergier de Hauranne., *op. cit.*, II, p. 125.

s'il le pouvait, d'en contrarier les effets par une politique personnelle secrète et tortueuse qui se dissimulait derrière celle du roi. Rien ne put l'éclairer. Même à Gand, pendant les Cent-Jours, il ne cessa de protester hautement contre la Charte, et peu s'en fallut qu'il ne réussit auprès du roi (1). Aussi était-il évident pour tous que le jour où le comte d'Artois monterait sur le trône, on assisterait à une réaction absolutiste. Charles X paya de son trône l'erreur de ses principes. Il commit les mêmes fautes que Jacques II en Angleterre, il subit le même sort. Certes si le comte d'Artois était monté sur le trône en 1814, il est probable que le gouvernement représentatif et le Régime parlementaire se seraient introduits avec beaucoup plus de difficulté puisque c'est en résistant à l'application de l'une des règles de ce Régime que Charles X dut abandonner le trône.

Tous ces courants divers, tant favorables qu'hostiles au Régime parlementaire, se rencontrèrent à Gand, pendant la deuxième émigration. Les uns attribuaient le retour de Napoléon à la Charte, et aux libertés octroyées. Les autres, au contraire, pensèrent que le 20 mars était dû aux fautes commises, et à ce fait surtout que la Charte n'avait pas été appliquée de bonne foi; on n'était pas, d'après eux, allé assez loin dans le sens des institutions libérales. Au milieu de cette agitation, le parti libéral et le Régime parlementaire trouvèrent de nouveaux appuis.

(1) Il écrivait à M. Beugnot: « Eh bien nous voilà encore une fois dehors ! à qui la faute ? Faut-il s'en prendre cette fois-ci à mes principes qu'on n'a pas voulu admettre, à mes amis qu'on a pris tant de soin d'écarter. »

M. de Chateaubriand, qui avait été nommé ministre de l'intérieur par intérim, publia dans la forme d'un rapport au roi un véritable manifeste à tendances libérales. Ce rapport fut inséré dans le *Journal officiel* de Gand. En même temps, tous les hommes raisonnables s'efforçaient d'obtenir du roi le renvoi d'un homme antipopulaire, personnification vivante des idées anciennes, M. de Blacas. M. Guizot avait quitté Paris pour aller porter en ce sens, à Gand, les conseils de Royer-Collard.

Le parti constitutionnel ainsi renforcé réclamait avec ardeur la constitution d'un véritable ministère, et il était soutenu cette fois par la plupart des puissances alliées qui avaient été frappées de l'exagération des partisans de Monsieur et de l'impopularité de M. de Blacas. On réclamait la constitution d'un ministère efficace et responsable présidé par M. de Talleyrand. Les positions étaient nettement prises de part et d'autre, la question du Régime parlementaire était placée sur son véritable terrain. Nous n'avons plus qu'à en suivre le développement.

Afin d'en rendre la marche plus saisissante, reprenons le plan suivi pour l'Angleterre et examinons les quatre conditions essentielles, puis les conditions utiles à son bon fonctionnement :

1° Un ministère véritable, un Cabinet considéré comme organe indispensable.

Nous avons vu, qu'en 1814, cette condition n'était pas remplie, que le Conseil des ministres était supplanté par le Conseil d'en haut. Il fallait obtenir et qu'il fût supprimé et que les princes, Monsieur sur-

tout, en fussent écartés, afin d'y substituer le Conseil des ministres. L'ambassadeur anglais, sir Charles Stuart, d'accord avec Wellington, avait obtenu de Louis XVIII la promesse de constituer un ministère efficace et responsable, mais soit que la présence à Vienne de M. de Talleyrand parut encore nécessaire, soit que M. de Blacas eut réussi à éveiller la méfiance du roi, celui-ci ne se pressait pas de tenir sa promesse. Le Conseil du roi était toujours composé d'éléments hétérogènes et la lutte se perpétuait au sein même du gouvernement. C'est après la bataille de Waterloo que le roi se vit contraint de céder. M. de Talleyrand était arrivé à Bruxelles le lendemain de la bataille. Il rejoignit le roi à Mons, où Louis XVIII était allé sur le conseil du duc de Wellington. Talleyrand déclara que le roi devait se séparer de M. de Blacas et constituer au plus tôt un ministère. Un peu froissé des allures hautaines de Talleyrand, Louis XVIII ne le fit point appeler, mais arrivé à Cateau-Cambrésis il comprit que son entourage était peu populaire ; il céda aux conseils de Wellington, et à Cambrai un Conseil fut indiqué. M. de Talleyrand s'y prépara en réglant d'avance avec ses collaborateurs les points qui y seraient discutés. Il proposa au roi de lancer une proclamation dans laquelle il reconnaîtrait ses torts. La présence du duc de Berry et du comte d'Artois à ce conseil souleva un véritable orage. Talleyrand désigna ouvertement le frère du roi comme l'auteur des fautes commises. La proclamation corrigée fut publiée. Le roi se plaçait sous

la protection de la Charte « à laquelle il prétendait « ajouter toutes les garanties qui pourraient en « assurer le bienfait. » Au premier rang de ces garanties, il plaçait « l'unité du ministère ». La lutte engagée, à Gand, entre le parti absolutiste et le parti libéral se terminait par la victoire de celui-ci. M. de Blacas allait partir pour Naples. Monsieur, dénoncé comme le chef d'un parti anti-français, était vaincu et voyait ses amis écartés comme lui du pouvoir ; M. de Talleyrand se trouvait maître de composer à peu près à son gré le ministère et de prendre en main, sous sa responsabilité, la direction des affaires.

Mais il fallut quelque temps encore pour obtenir vraiment la constitution du ministère désiré. Enfin, après quelques hésitations et grâce à de nouvelles instances de Wellington, parut l'ordonnance du 10-juillet 1815. Un considérant de cette ordonnance lui donnait nettement le caractère constitutionnel. On y parlait de l'unité et de la solidarité du ministère, affirmant ainsi l'existence d'un Conseil de ministres, donnant au Cabinet la consécration officielle. Cette ordonnance peut être considérée comme marquant la date précise où fut acquise la première condition essentielle au Régime parlementaire, car si plus tard on crea un Conseil privé, il demeura en fait sans importance.

2° Irresponsabilité du roi. Responsabilité des ministres.

Le texte de la Charte n'était pas très net sur ce point. Il y était question d'inviolabilité, et au début

on ne l'avait pas très bien compris. Mais, grâce à l'influence de la Constitution anglaise, aux nombreux écrits qui parurent sur la matière, les idées exactes finirent par se faire jour. Les discussions qui s'élevèrent au sein des Chambres fournirent la preuve que l'on avait compris ces notions. Plusieurs projets furent déposés dans le but de préciser la responsabilité, aucun n'aboutit. La matière n'est pas susceptible d'une réglementation précise.

Les deux autres conditions ne furent pas acquises aussi vite, elles demandèrent plus de temps et plus d'efforts. Ce ne sera qu'au prix de la Révolution de 1830 que l'on obtiendra la troisième, et la quatrième restera débattue même après cette date, pendant toute la Monarchie de Juillet.

3^e Responsabilité politique. Influence des Chambres sur la composition du ministère.

Le principe de la responsabilité politique, a pour conséquence normale la retraite des ministres lorsqu'ils ne sont plus soutenus par la majorité : s'ils ne veulent pas se retirer sur le champ, ils n'ont plus pour se maintenir qu'un moyen d'une extrême gravité : faire prononcer la dissolution de la Chambre et en appeler au pays du désaccord existant entre eux et le Parlement.

On aurait pu croire que ces idées allaient prévaloir après la seconde Restauration. M. de Talleyrand qui avait été chargé de former et de présider le premier ministère fut bientôt amené à se retirer en présence des difficultés tant extérieures qu'intérieures. On prit en Conseil des ministres la décision de faire

connaître au roi l'impuissance dans laquelle se trouvait le ministère de conduire les affaires, si le roi ne lui donnait tout son appui auprès des Chambres et des puissances alliées. Le roi fit une déclaration très correcte : « Cela est peu constitutionnel, dit-il, « c'est à mes ministres à se tirer d'affaire. En ce cas « dit M. de Talleyrand, nous serons obligés de nous « retirer. Eh bien, ajouta le roi, si mes ministres se « retirent, je ferai comme en Angleterre, je chargerai « quelqu'un de former un nouveau Cabinet (1). »

Le premier ministère s'était donc retiré conformément aux règles du Régime parlementaire, mais ce fait resta sans grande portée et la question de principe était loin d'être résolue. La difficulté reparut tout entière lorsque le nouveau ministère Richelieu-Decazes se trouva aux prises avec la Chambre élue en août 1815.

Cette Chambre de 1815, que Louis XVIII avait qualifiée de *Chambre introuvable* comprenait une majorité aveuglée par un royalisme excessif. Les ministres appelés au pouvoir étaient ultra-royalistes. C'était le parti de Monsieur qui triomphait. Mais au gré de la Chambre, le ministère était tiède. Elle eut voulu lui voir proposer des mesures contre tout ce qui rappelait la Révolution ; son hostilité, de plus en plus vive, se manifesta surtout contre M. Decazes. Louis XVIII comprenait les exagérations de cette majorité et voulait soutenir ses ministres. C'est alors que se posa la question du droit des Chambres

(1) Duv. de Haur., III, p. 245.

sur la composition du ministère. Elle fut discutée au sein des Chambres, traitée dans les journaux et les brochures.

Ce furent les ultra, qui, par intérêt politique, défendirent les vrais principes. Ils soutinrent que la Chambre n'était pas un simple Conseil, qu'il ne s'agissait pas de gouvernement consultatif, qu'elle avait le droit de contrôler la conduite des ministres, et que ceux-ci, étant responsables, devaient être d'accord avec la majorité. A la tête de ce parti était M. de Labourdonnais. Toutes ces idées exactes sur les fonctions respectives du roi, du Parlement, du ministère se trouvaient définies presque comme le parti libéral les définira en 1830, dans une brochure de M. de Vitrolles, l'homme de Monsieur, intitulée *Du ministère dans le Gouvernement représentatif*, et dans le célèbre pamphlet de M. de Chateaubriand *La Monarchie selon la Charte*, qui parut un peu après l'ordonnance de dissolution 5 septembre 1816. On y trouve exposés tous les principes du Régime parlementaire. Il empruntait à Benjamin Constant son pouvoir ministériel comme quatrième pouvoir dans l'État. Mais s'il partageait avec lui cette erreur, il avait des vues plus justes sur la responsabilité politique. De ce que les ministres ne pouvaient rien faire d'important sans l'assentiment de la Chambre des députés, il concluait qu'ils devaient être choisis parmi les membres de la majorité, qu'ils avaient à se concerter avec elle, et étaient tenus de lui rendre compte de leurs actes. Il accablait de sarcasmes ceux qui prétendaient ne voir dans les Chambres

qu'un grand Conseil dont le roi pouvait à son gré suivre ou repousser les avis.

Les ultra ne se contentèrent pas d'affirmer ces principes. Ils voulurent aussi mettre en œuvre les divers moyens d'action qui dans un Régime parlementaire appartiennent au pouvoir législatif. Après l'évasion de Lavalette, des membres de la droite demandèrent une enquête, afin de savoir si le garde des sceaux et le ministre de la police n'avaient pas aidé à l'évasion. Cette demande fut combattue par les ministres comme inconstitutionnelle, illégale, attentatoire à l'autorité royale. La proposition n'en fut pas moins prise en considération et renvoyée à une commission qui décida qu'une adresse serait transmise au roi pour lui dire « que le garde des « sceaux et le ministre de la police avaient perdu la « confiance de la nation. » Malgré cette déclaration de non-confiance, ces tentatives n'aboutirent pas. « Si l'adresse déclare que mes ministres ont perdu « la confiance de la nation, dit le roi, je répondrai : « Eh bien, je la consulterai. » (1) Plus tard même, à la fin de la session, le conflit devint plus aigu et on proposa de recourir à la sanction suprême, de suspendre le vote du budget.

Pendant que les ultra défendaient ainsi les règles du Régime parlementaire, et en comprenaient parfaitement le mécanisme, le parti libéral soutenait la prérogative royale. Non-seulement les ministres prétendaient que la Chambre ne pouvait exercer d'influence

(1) Duv. de Haur., t, III, p. 317.

sur la composition du ministère et défendaient leurs portefeuilles en se retranchant derrière l'autorité royale, mais des hommes comme Royer-Collard et de Serre étaient du même avis (1). De nombreux écrits paraissaient en réponse aux brochures des ultra, surtout à la « monarchie selon la Charte » et le parti libéral, comme le ministère, s'opposait de tout son pouvoir à la mise en œuvre des moyens d'action des ultra ; les ministres subirent même dans la discussion d'une loi de finances un échec très sérieux sans se retirer pour cela.

Cependant, la situation se compliquait : les attaques réitérées contre le ministère, l'hostilité que lui témoignait sans cesse la majorité, les échecs

(1) « Remarquons, disait Royer-Collard, quelle est la différence des éléments « constitutifs de chacun des gouvernements : En Angleterre, l'initiative, « qui est le principe de l'action, la haute administration et une grande « partie du gouvernement résident dans la Chambre des Communes. En « France, le gouvernement tout entier est dans la main du roi, et il n'a besoin « du concours des Chambres que s'il reconnaît la nécessité d'une loi nouvelle « et pour le budget. » — « J'irai plus loin, ajoute-t-il, et je dirai : le jour « où le gouvernement n'existera que par la majorité de la Chambre, le « jour où il sera établi en fait que la Chambre peut repousser les ministres « du roi et lui en imposer d'autres qui seront ses propres ministres et non « les ministres du roi, ce jour-là, c'en est fait non-seulement de la Charte, « mais de notre Royauté ; ce jour-là nous sommes en République. »

M. de Serre écrivait de son côté : « La France monarchique, par ses « habitudes, par ses affections, par toute sa constitution physique et « morale, attend de ses députés un concours filial aux desseins paternels « de son roi et non pas une indépendance qui le contrarierait.... Conseil « nécessaire du monarque dans les cas déterminés, conjointement avec la « Chambre des pairs, l'objet de la Chambre des députés est d'éclairer, de « régulariser la marche du gouvernement sans aspirer à la diriger. »

Duvergier de Hauranne, *op. cit.*, tome III, pages 362 et 368.

nombreux et sérieux qu'il avait à subir, montraient clairement qu'un tel état de choses ne pouvait longtemps subsister.

La diplomatie étrangère s'émut la première et ce fut à l'étranger que l'on entrevit le seul moyen efficace de résoudre la question : la dissolution. Lorsque la session fut close, le gouvernement comprit qu'il devait profiter des vacances pour renforcer sa situation. Diverses solutions furent proposées : l'ajournement, le renouvellement partiel. C'est alors qu'un des ministres, M. Decazes, le plus habile politique de cette époque, comprit que la dissolution serait seule efficace. Ami personnel du roi, dont il connaissait admirablement le caractère, il sut doucement, sans brusqueries, lui montrer la nécessité de cette mesure. Ce ne fut, cependant, qu'après beaucoup d'hésitation que le roi se décida et rendit l'ordonnance du 5 septembre 1816, un des actes les plus importants de son règne.

Le conflit était donc résolu dans un sens conforme aux règles du Régime parlementaire. Mais il ne faut pas se méprendre sur la portée de cette ordonnance. Ni dans l'esprit du roi, ni dans celui de ceux qui l'avaient conseillé, l'ordonnance n'emportait adhésion aux idées émises par les ultra.

La discussion sur la prérogative royale et le droit des Chambres se poursuivit pendant tout le cours de la Restauration. Et la pratique fut loin d'être tout à fait conforme au Régime parlementaire. Il s'établit, en réalité, un système mixte : les cabinets,

en principe, ne furent pas imposés au choix du roi par une Chambre toute-puissante. C'était le roi qui les nommait, et lorsqu'une crise se produisait, il appelait d'abord les hommes qui lui étaient sympathiques. Mais, cependant, la liberté du roi n'était pas complète ; il ne pouvait prendre que des hommes contre lesquels la Chambre n'avait pas de trop fortes préventions. Les ministres ne se retiraient pas facilement au moindre échec, et le roi ne changeait ses conseillers que si la Chambre paraissait décidée à leur refuser le concours indispensable de sa bonne volonté.

Du reste, la Chambre n'avait que des moyens d'action très limités :

Elle n'avait pas le droit d'interpellation. En 1819, lorsque, pour assurer l'exercice régulier du droit de pétition, un membre vint proposer l'adoption d'une mesure qui imposait aux ministres l'obligation de faire connaître le résultat des pétitions renvoyées, on s'éleva vivement au centre contre cette disposition, et la proposition fut rejetée (1). C'était seulement à l'occasion des débats sur les pétitions et et le budget que la Chambre pouvait demander des explications et des justifications, et encore ces débats n'étaient-ils jamais clos par une motion de confiance ou de blâme. Le vote des lois présentées par le gouvernement constituait bien un moyen pour la

(1) C'en serait fait de la Monarchie, répondit-on, le jour où les ministres officiellement interrogés par la Chambre se croiraient dans l'obligation constitutionnelle de répondre. Duvergé de Hauranne, *op. cit.*

Chambre de manifestes, son approbation ou sa défiance, mais il n'était pas toujours d'un emploi facile. Restait le refus possible du vote du budget ; on songea bien parfois à y recourir pour forcer la main au roi : ainsi en 1820, l'hostilité contre M. Decazes étant devenue très vive, ce fut de la sorte qu'on voulut l'obliger à la retraite. Enfin le vote de l'adresse en réponse au discours du trône, tendit à devenir le moyen normal de manifester les griefs. Au début le discours du trône était l'œuvre personnelle du roi. En 1817 Louis XVIII en donna communication aux ministres qui y firent apporter des modifications, mais on finit par considérer ce discours comme un programme ministériel auquel on répondait par des critiques, et les discussions contenues dans les adresses devinrent de plus en plus longues et passionnées. Le roi, d'autre part, conservait toujours comme moyen d'action le droit de dissolution qu'il appliqua en 1823 et 1830.

Ce système bâtard n'avait pu vivre que grâce à la modération du roi, aux transactions qu'il chercha toujours et obtint souvent, au désir que l'on avait un peu partout de respecter la Charte et son auteur ; mais quand Louis XVIII fut mort en 1824, et que Charles X lui eut succédé, la lutte entre les droits de la Chambre et ceux du roi devint plus vive et plus ardente. Cette fois le rôle des partis politiques était changé. Diverses mesures dictées par l'esprit réactionnaire, et où se sentait le souci de faire revivre l'ancien régime, avaient aliéné au roi l'opinion publique. Les idées libérales et les hommes qui

représentaient le parti constitutionnel, avaient gagné beaucoup de terrain. Le roi, contrarié dans ses aspirations, redoutant cette marche ascendante du libéralisme, gagné par les idées d'un Comité secret, se sépara brusquement en 1829 de Monsieur de Martignac, et appela les ultra au pouvoir avec MM. de Polignac, Labourdonnais, Bourmont. Il y eut dans la France entière une explosion de mécontentement, de colère, de mépris ; on considéra la nomination de ces ministres, dont les sentiments étaient en contradiction manifeste avec les idées de la Chambre, comme un défi à l'opinion publique.

Dans le discours du trône, le roi manifestait l'intention de faire prévaloir sa politique personnelle :
« La Charte, y disait-il, a placé les libertés publiques
« sous la sauvegarde des droits de ma couronne.
« Ces droits sont sacrés ; mon devoir envers mon
« peuple est de les transmettre intacts à mes
« successeurs. Pairs de France, députés des départe-
« tements. je ne doute pas de votre concours pour
« opérer le bien que je veux faire. Vous repousserez
« les perfides insinuations que la malveillance
« cherche à propager, si de coupables manœuvres
« suscitaient à mon gouvernement, des obstacles
« que je ne veux pas prévoir, je trouverais la force
« de les surmonter dans ma résolution, de maintenir
« la paix publique, dans la juste confiance des
« Français, et l'amour qu'ils ont toujours montré
« pour leur rois (1). »

(1) Duv. de Haur., *op. cit.*, t. X, p. 419.

La question se trouvait nettement posée. Les journaux de part et d'autre la discutèrent. Ce furent cette fois les royalistes qui défendirent les prérogatives royales, les libéraux qui soutinrent les principes exacts. Il faut toutefois rendre cette justice à M. de Chateaubriand, qu'il resta fidèle aux théories émises par lui en 1816.

Mais ce fut à la Chambre des députés que le débat prit le plus d'importance. L'adresse préparée par la commission fut lue par son président M. Royer-Collard sous l'inspiration de qui elle avait été rédigée (1). Dans la discussion le ministère et la droite s'élevèrent vivement contre cette rédaction. On ne manqua pas de faire ressortir la contradiction qui existait entre l'adresse et le discours de Royer-Collard en 1816, et par une contradiction inverse, la droite concluait dans le sens des idées exprimées en 1816 par les libéraux (2).

Benjamin Constant expliqua le véritable sens de l'adresse : la nécessité de maintenir l'harmonie. La Chambre ne disait pas que les ministres dussent forcément se retirer devant elle. Mais le roi avait une ressource constitutionnelle : la dissolution, et restait maître de choisir entre les ministres et la Chambre.

(1) Duv. de Haur., t. X, p. 433.

(2) Berryer, le grand orateur de la droite, s'écriait : Le but manifeste de l'adresse n'est-il pas de placer la couronne dans l'alternative de renvoyer ses ministres ou de dissoudre la Chambre ! Eh bien, les deux propositions sont également inconstitutionnelles. La dissolution de la Chambre et le choix des ministres dépend uniquement de la volonté roi.

L'adresse fut votée par 221 voix contre 181 (1). On devait être fatalement conduit à la dissolution ; mais, avant de prendre cette mesure, le roi, par une modification ministérielle, accentua encore la couleur royaliste du Cabinet. Il fallait que le pays optât entre la politique du roi et celle de la majorité de la Chambre. Les élections furent contraires aux ministres. Les 221 furent presque tous réélus. C'était la condamnation du ministère, qui eut dû aussitôt se retirer. Il offrit sa démission, mais le roi, d'accord avec M. de Polignac, essaya de résister à la volonté du pays et de casser le jugement rendu. On crut trouver ce moyen dans l'article 14 de la Charte (2).

Pendant ce temps, les députés se rendaient à Paris. La Chambre décidée à user, avec modération toutefois, de son triomphe voulait seulement exiger le renvoi de M. de Polignac, en se servant au besoin de l'arme budgétaire. Mais la décision prise par le roi de concert avec son ministre avait été

(1) Adresse des 221 :

« Sire, la Charte consacre un droit, l'intervention du pays, dans la déli-
« bération des intérêts publics. Cette intervention fait du concours perma-
« nent des vues politiques de votre gouvernement avec les vues de votre
« peuple, la condition indispensable de la marche régulière des affaires
« publiques. Notre loyauté, notre dévouement nous condamnent à vous dire
« que ce concours n'existe pas..... que la haute sagesse de votre Majesté
« prononce ! Les royales prérogatives ont placé dans ses mains les moyens
« d'assurer entre les pouvoirs de l'État cette harmonie constitutionnelle,
« première et nécessaire condition de la force du trône et de la grandeur
« de la France. »

(2) Il accordait au roi le pouvoir de « faire des ordonnances pour l'exé-
cution des lois et la sûreté de l'État. »

tenue secrète quelque temps et, le 26 juillet 1830, parurent officiellement au *Moniteur* quatre ordonnances.

La première suspendait la liberté de la presse périodique et soumettait les journaux à l'autorisation préalable.

La seconde dissolvait la Chambre des députés.

La troisième changeait le cens électoral en enlevant aux patentés la qualité d'électeurs.

La quatrième convoquait les collèges électoraux pour le 13 septembre suivant.

C'était violer à la fois et la Charte dans son esprit, et les règles du Régime parlementaire. On sait quelles en furent les conséquences : après des protestations générales éclata l'Insurrection des 27, 28, 29 juillet 1830. En vain, Charles X voulut-il retirer les ordonnances et constituer un nouveau ministère, le trône était vaincu, le roi contraint d'abdiquer (2 août 1830).

Après ce triomphe acheté au prix d'une Révolution et au mépris des vrais règles du Régime parlementaire, la Monarchie de 1830 ne pouvait méconnaître la loi des majorités restée depuis cette époque un principe indéniable ; pendant tout le règne de Louis-Philippe, le principe de l'influence de la Chambre sur la composition du ministère fut respectée. En 1839, quelques récriminations s'élevèrent bien contre la politique ministérielle, une coalition se forma contre Molé, bientôt suivie d'une dissolution, mais en somme il n'y a pas de reproche sérieux à faire contre Louis-Philippe au sujet de

l'application de notre règle concernant le Régime parlementaire.

La Chambre, dont les droits avaient triomphé en 1830, augmenta encore ses moyens d'action. La discussion sur l'adresse au discours du trône devint, surtout à la suite de celle de 1821, plus que jamais pour elle une façon de laisser voir ses sentiments au lendemain de la Révolution. La Chambre des députés s'était emparée du droit d'interpellation et en usait si souvent qu'en 1834, l'Assemblée crut nécessaire d'en réglementer l'exercice en le soumettant à la nécessité d'une autorisation préalable. D'autre part, le Régime parlementaire s'était encore précisé sur un point par suite de l'effacement de la Chambre des pairs et de la prépondérance de la Chambre des députés. Sous la Charte de 1814, le Cabinet était encore soumis dans une certaine mesure à l'influence de la Chambre des pairs ; après 1830 il devient indépendant de cette Assemblée (1).

Ainsi affranchi de cette autorité, n'étant plus subordonné à la puissance royale, le Cabinet, appuyé sur la Chambre élective et soumis dans une mesure convenable à l'influence du roi, répondait parfaitement à notre troisième condition essentielle du Régime parlementaire.

(1) La première Chambre n'a exercé une influence appréciable dans aucune de ces nombreuses combinaisons ministérielles ; son vote est devenu de pure forme à peu près comme la signature du second notaire requise pour les actes authentiques.

De Carné, *Lettres sur la nature et les conditions du gouvernement représentatif en France*.

Revue des Deux-Mondes, 15 septembre 1839, page 798.

4° Limitation de l'influence personnelle du roi.
Prépondérance du Cabinet.

Quelle est la part des ministres et celle du roi dans le gouvernement? La question s'était posée de bonne heure après la Restauration.

Benjamin Constant l'avait traitée dogmatiquement dans ses principes de politique. Elle avait été agitée dans divers autres écrits et posée incidemment à la tribune à propos de la discussion du droit des Chambres sur la composition du ministère. Les deux questions, en effet, sont assez intimement liées. Si on admet que les ministres sont non-seulement des mandataires du roi, mais aussi et surtout ceux du parlement, il faut bien que l'influence personnelle du roi fléchisse. Mais la difficulté est de déterminer dans quelle mesure exacte, et la solution n'est pas aisée.

En pratique de 1814 à 1830, l'action du roi, son intervention active dans les affaires n'a guère été contestée et s'est manifestée à diverses reprises. C'était une nécessité pour les ministres de gagner l'assentiment du roi, qui modifiait parfois leurs décisions. Cette action personnelle du roi s'accrut encore sous Charles X surtout à la fin de son règne. Il eut une tendance à substituer aux conseils du Cabinet, la direction de l'influence d'un conseil occulte, dit de conscience. Le roi avait sa politique à lui et cherchait à l'imposer à ses ministres, ce fut aussi à cette époque que la question reparut, fit l'objet de vives polémiques dans la presse. L'excès de l'action personnelle du roi amena les critiques de l'opposition et au moment même où en 1830 s'élevait le conflit

relatif à la composition du ministère, un écrivain du parti libéral, M. Thiers, apportait une solution personnelle à cette quatrième condition. Il fit paraître au cours de l'année 1830, dans le journal *la Nation*, une série d'articles retentissants sur cette question.

La thèse qu'il soutenait était inspirée par les doctrines de Benjamin Constant, et était dictée par le souci de restreindre au minimum les attributions du monarque. Elle se résumait dans la formule célèbre : « Le roi règne et ne gouverne pas », formule incisive qui devait frapper l'esprit de la nation et marquer la distinction entre le pouvoir ministériel et le pouvoir royal ; elle faisait ressortir nettement ce que l'on refusait au roi le caractère négatif de son rôle et laissait dans l'ombre les attributions qu'on voulait lui maintenir. Ce fut sur ce thème que l'on discuta de 1830 à 1848. La formule de M. Thiers devint l'âme de l'opposition contre le gouvernement de Louis-Philippe. C'était à l'aide de cette maxime que l'on accusait les ministres, soit de n'avoir aucune volonté propre et d'abandonner pour plaire au roi une politique plus large que celle qui convenait, soit de ne pas assez couvrir la personne royale, soit d'avoir soutenu que le devoir des ministres était de faire remonter à la couronne la reconnaissance de la nation pour ce qui se faisait de bien et de n'assumer en son lieu et place que les lourdes responsabilités.

A deux reprises surtout, ce débat fut vivement agité : en 1839, contre le ministère Molé et après 1840 contre le ministère Guizot. La thèse de M. Thiers

qui avait rencontré des adversaires convaincus fut éloquentement combattue à la tribune par M. Guizot. Les 27, 28, 29 mai 1846 de grands discours furent prononcés par les deux champions au sujet de cette fameuse maxime. M. Thiers défendait sa cause avec d'autant plus d'énergie, qu'appelé à deux reprises à présider le cabinet, il avait dû chaque fois abandonner le pouvoir devant la résistance du roi à ses projets (1), résistance dont Guizot était l'instigateur (2).

Il y a quelques exagérations dans les deux systèmes : les théories de M. Thiers étaient exactes en un sens, erronées dans un autre. Les assertions de M. Guizot, très justes en pure doctrine, le sont moins

(1) Pour les discours de Thiers, voir Lefebvre : *Les lois constitutionnelles de 1875*, p. 94, note 1.

(2) « Quoiqu'on l'ait souvent donné à entendre, disait M. Guizot, le « trône n'est pas un fauteuil auquel on a mis une clef pour que personne « ne puisse s'y asseoir et uniquement pour prévenir l'usurpation. Une « personne intelligente et libre qui a ses idées, ses sentiments, ses desirs, « ses volontés, siège dans ce fauteuil ; le devoir de cette personne royale, « car il y a des devoirs pour tous également hauts, également saints pour « tous, son devoir, dis-je, et sa mission, c'est de ne gouverner que d'accord « avec les autres grands pouvoirs publics institués par la Charte, avec leur « aveu, leur adhésion, leur appui. Le devoir des conseillers de la couronne « c'est de faire prévaloir auprès d'elle les mêmes idées, les mêmes « mesures, la même politique qu'ils veulent et peuvent faire prévaloir « devant les Chambres, Voilà le gouvernement constitutionnel, non-seulement le seul vrai, le seul légal, le seul constitutionnel, mais le seul « digne, car il faut que nous ayons pour la couronne, comme nous « demandons à la couronne de l'avoir pour nous, le respect de croire « qu'elle est portée par un être intelligent et libre avec lequel nous traitons, « et non par une machine inerte, vaine, faite pour occuper une place que « d'autres prendraient si elle n'y était pas..... »

en pratique. L'auteur de la maxime : « Le roi règne et ne gouverne pas », a raison de soutenir que le ministère doit représenter une pensée politique, qu'il doit être indépendant, que les ministres ne sont pas les commis du roi, mais il a tort et exagère une idée exacte en ajoutant que le roi ne doit être rien dans le gouvernement, que son rôle est effacé et que les ministres doivent, malgré le roi, continuer à gouverner selon leur propre pensée. Cette théorie n'est pas conforme à la vraie pratique du Régime parlementaire. En cas de conflit entre le roi et le ministère, ou le ministère se retire, ou le roi le renvoie. Les ministres ont la liberté de se retirer, mais ils n'ont pas toute liberté, toute indépendance, même celle de faire le mal (1). Les ministres, dans le gouvernement, représentent la pensée du roi. Si, en fait, ils gouvernent, c'est au nom du roi et parce que leur gouvernement est d'accord avec celui que veut le roi : en d'autres termes, le roi gouverne, mais avec ses ministres et par leur intermédiaire.

(1) M^{me} de Girardin (Voir les *Lettres du vicomte de Launay*), faisait un compte-rendu satirique du débat des Chambres et, en 1840, elle prêtait à Guizot les paroles suivantes :

« Je ne laisserai pas proclamer à cette tribune que le roi se mêle des affaires du pays..... Le roi, Messieurs, ne s'intéresse nullement à ce qui se passe dans son royaume..... Jamais il ne s'oublierait au point de donner un avis dans le Conseil. Il a laissé faire à M. Thiers toutes les fautes que vous savez. Il me laissera faire à moi-même toutes celles dont je suis capable. Dans le gouvernement de la France, le roi n'est rien, il ne peut rien, il n'est responsable de rien, il est là seulement pour être assassiné. A nous le pouvoir, à lui les coups de fusil ! Vive la Charte ! »

M. Guizot, au point de vue de la pure doctrine, a donc raison d'affirmer que le ministère est chargé de maintenir l'accord entre les pouvoirs, de les amener par des transactions à une conduite commune qui assure l'unité du gouvernement. Mais il ne faut pas trop forcer cette note quand on se place au point de vue pratique. Les ministres ne passent pas leur existence, souvent très courte, à préparer et à faire accepter des transactions ; s'il en était ainsi ce serait la politique du « juste milieu » que l'on reprochait au roi. M. Guizot, emporté par l'ardeur de la controverse, n'a peut-être pas analysé avec soin le mécanisme du Régime parlementaire ; il n'a pas marqué son fonctionnement journalier. Or c'est à ce point de vue seulement que sa thèse prise à la lettre serait excessive. Le roi est obligé par devoir, par nécessité de situation de souscrire à la volonté du pays nettement exprimée par la Chambre, sinon : ou bien on se trouve en présence d'une Monarchie absolue, ou bien on court le danger d'une Révolution. La volonté du roi doit donc être de gouverner dans le sens de la majorité, et pour cela il remet l'exercice de son pouvoir entre les mains de ceux qui sont les chefs de cette majorité. Mais une fois que le roi a marqué cette volonté, son rôle actif est à peu près terminé en dehors des conseils et des avis que sa haute situation lui permettra de donner. Et une fois cet accord établi, il n'y aura plus qu'une politique qui sera à la fois celle du roi, du ministère, de la majorité et du pays, ce qui ne signifie pas qu'à chaque instant, sur chaque point, comme le croit M. Guizot, le ministère devra

trouver une transaction et subir l'influence du roi. Par sa présence et en lui-même, par le seul fait de sa constitution, le ministère est la marque extérieure de l'accord réalisé entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Il est la traduction vivante de l'harmonie des pouvoirs, qu'il rétablira en cas de rupture, soit qu'on sacrifie un ministère pour en prendre un nouveau, soit que, au moment des réélections, le pouvoir législatif ne représentant plus l'opinion dominante du pays, subisse un échec.

La vérité est donc entre les deux systèmes développés par M. Thiers et par M. Guizot, ou plutôt c'est en empruntant à chacun de ces systèmes ce qu'il contient de vrai, que l'on peut poser les principes exacts, et s'il n'était pas impossible d'enfermer cette analyse, assez délicate et subtile dans le moule trop rigide d'une formule, on pourrait peut-être emprunter celle de Hello (1) : « *Le roi influe sur le « gouvernement, il ne gouverne pas.* »

Quoiqu'il en soit, la question ne fut pas tout à fait vidée sous la Monarchie de Juillet. En fait, Louis-Philippe laissa à ses ministres plus de liberté d'action que ses prédécesseurs. Son influence personnelle fut moins décidée; il intervint auprès de ses ministres avec moins d'autorité, mais plus de discrétion. Il fut loin cependant de se borner au rôle qu'aurait désiré M. Thiers, et non-seulement il se tenait au courant de tout et était en communication

(1) Hello, *Le Régime constitutionnel dans ses rapports avec l'État actuel*, tome II, p. 354.

constante avec ses ministres, mais il se réservait le droit d'approuver et de désapprouver les avis et les décisions du Cabinet. Il dut, même en certains cas, et surtout à propos de questions de politique internationale, enrayer l'action des ministres comme en 1836 et 1840 vis-à-vis de M. Thiers.

La difficulté peut-être considérée à l'heure actuelle comme toujours pendante. Nous retrouverons la théorie de M. Thiers dans l'ouvrage de Prévost-Paradol, et malgré les vingt années de pratique que nous avons faites du Régime parlementaire depuis 1875, elle n'est pas encore résolue. Il faut reconnaître qu'elle est assez mal aisée, et qu'il est presque impossible de marquer exactement les limites de l'influence active du pouvoir exécutif. Le problème en effet se complique d'éléments contingents et variables ; il est évident que le tempérament et le caractère du chef de l'État, doivent entrer en ligne de compte. Nous verrons du reste que la question n'est pas la même selon qu'il s'agit d'un roi ou d'un président de la République.

En tous cas, en 1848, en pratique comme en théorie, les quatre notions essentielles au Régime parlementaire étaient reçues. Mais si on a pu connaître les règles indispensables à l'existence de ce Régime, les conditions utiles à son bon fonctionnement ne se sont jamais tout-à-fait rencontrées.

Sous la Charte de 1814, les ministères le plus souvent n'étaient pas homogènes. Le roi y appelait les hommes qui lui plaisaient sans trop se préoccuper du point de savoir s'il y aurait entre eux

conflit d'opinions. C'est ainsi que longtemps, M. de Vitrolles fut secrétaire du Conseil. Les tiraillements se faisaient souvent sentir, les remaniements étaient indispensables quand il s'agissait de prendre une mesure importante, et ce n'était qu'à titre exceptionnel que l'on éprouvait le besoin d'une plus grande unité dans le ministère.

Il y aurait peut être eu place à cette époque pour l'organisation de partis politiques. Au début, nous trouvons deux grands partis, les ultra et les constitutionnels, mais bientôt ces partis se fractionnent en groupes aussi factices que nombreux, séparés par des nuances qui ne sont pas toujours très nettes. C'est du reste la tendance de l'esprit français.

Pendant la première période de la Monarchie de Juillet, les ministères sont instables, la Chambre est divisée en coterie politique, sans principes et sans but, suivant chacune un chef qui n'est guidé que par l'appât du pouvoir (1). Le ministère n'est soutenu que par des coalitions et manque d'unité et d'homogénéité. Son existence est compromise à

(1) « Ce ne sont pas des partis ces restes de fractions qui s'agitent autour
« de nous. Ce ne sont pas des partis ces agrégations d'hommes dont l'am-
« bition personnelle est la seule raison d'être. Vous ne parviendrez ni à
« les compter ni à les caractériser. Vous ne les compterez pas, elles sont
« innombrables..... Vous ne les caractériserez pas au moins par un principe
« général. Elles ne se reconnaîtront dans notre histoire constitutionnelle
« qu'à des noms propres et à des dates. Le parti véritable se forme pour
« un intérêt réel, la colère invente un intérêt pour se donner les airs d'un
« parti. »

Hello, *op. cit.*, tome II, p. 436.

chaque instant par l'abandon d'une fraction dont on a froissé les intérêts. Le ministère, composé d'hommes qui se jalousaient et se surveillaient étroitement, ne pouvait avoir d'autorité sérieuse sur la Chambre. Pendant dix ans, se succèdent des Cabinets sans programme déterminé, qui sont renversés après un court répit. En 1840, enfin, M. Guizot voulut constituer un gouvernement stable et prit la direction effective d'un ministère présidé par le maréchal Soult. Il a du reste retracé lui-même dans ses *Mémoires* les conditions du gouvernement qu'il voulait réaliser (1). Ont-elles été remplies ? En fait, on eut un ministère homogène et stable, et, pendant huit ans, M. Guizot gouverna à l'aide d'une majorité fidèle et disciplinée, mais cependant il n'y avait encore là qu'une apparence. Les grands partis politiques, dont il avait entrevu la nécessité, n'existaient pas ; l'opposition, très divisée, critiquait la complaisance du ministre à l'égard des volontés du roi dont elle attaquait ouvertement la personne. Le mécanisme du Régime parlementaire était faussé en ce point.

Si la majorité conservatrice qui soutenait le ministère était compacte et unie, il n'y avait là que l'apparence d'un parti politique. Nombre des membres de la Chambre, étaient plutôt des amis du pouvoir que

(1) « L'homogénéité intérieure du Cabinet et de ses principaux agents ; l'organisation de la majorité qui le soutenait en un vrai parti politique, uni dans certains principes généraux, et capable de persévérance et de conséquences à travers les questions et les situations diverses. »

Guizot, *Mémoires*, vol. VIII, p. 15.

des partisans des principes conservateurs. La majorité n'avait été recrutée que grâce à la pression administrative et le gouvernement était dû surtout à l'habileté des préfets et à la composition du corps électoral. C'était par la base que péchait l'édifice. Le Parlement n'avait pas de fondement sérieux, le régime censitaire n'accordait le droit de suffrage qu'aux représentants d'une bourgeoisie aisée. On croyait avoir résolu le problème avec le fameux mot « Enrichissez-vous ! »

C'est pour n'avoir pas compris que la majorité n'était pas dans ces conditions un vrai parti politique, pour avoir repoussé de parti-pris toute réforme, que le ministère Guizot tomba, entraînant Louis-Philippe dans sa chute.

La Révolution de 1848 allait porter une atteinte sensible au Régime parlementaire. Sous l'empire de la Constitution nouvelle, les anciennes pratiques constitutionnelles vont se modifier ; on était du reste un peu fatigué de l'essai que l'on avait tenté, et il faudra attendre la fin du second empire pour assister au réveil des idées à ce sujet.

SECTION III

1848-1875

La Constitution de 1848 offrait un mélange assez peu harmonieux de dispositions les unes compatibles,

les autres inconciliables avec le Régime parlementaire.

On y trouve d'abord le principe de la séparation des pouvoirs dans l'art. 19. « La séparation des des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre. » Mais on n'arrivait pas à la séparation absolue. Il existait certains liens entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

1° Le Conseil d'Etat, dont l'avis était nécessaire sur tous les projets de loi du gouvernement. Les membres en étaient nommés par l'Assemblée et révoqués par elle sur l'initiative du pouvoir exécutif. Mais ce n'était là qu'un lien très faible, les membres du conseil d'Etat ne pouvaient être en même temps députés.

2° Un ministère pouvant être choisi dans l'Assemblée. La Constitution ne contenait aucune défense à cet égard. Les ministres ont entrée dans le sein de l'Assemblée, et sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent (art. 69). Les projets de loi émanant du pouvoir exécutif sont présentés à l'Assemblée par leur intermédiaire (art. 49). Tous les actes du pouvoir exécutif sont contresignés par un ministre (art. 67) et la Constitution en déduit comme conséquence logique le principe de la responsabilité des ministres.

Ainsi dans la Constitution de 1848 on trouve l'existence d'un ministère, la responsabilité des ministres qui peut même parfois avoir un caractère politique. En revanche au lieu d'admettre l'irresponsabilité du chef de l'Etat, la Constitution l'assimile aux ministres

et le déclare responsable des actes du gouvernement et de l'administration (1).

Le président déclaré responsable ne pouvait plus se borner au rôle effacé d'un roi constitutionnel. Pour peu que son tempérament l'y portât, il allait jouer un rôle actif et s'emparer de la direction effective du gouvernement. Fort de sa responsabilité, l'invoquant au besoin, il devait pouvoir à la fois et choisir ses ministres à sa guise, et les conserver malgré le vœu du pouvoir législatif. Ils étaient réduits au rôle de sous-ordres. D'un autre côté, le président ne devait rien avoir à redouter des entreprises du pouvoir législatif et au point de vue de la responsabilité politique, il ne pouvait avoir comme juge que la nation. Son élection lui constituait un titre supérieur à l'Assemblée. Il conservait dès lors forcément ses fonctions pendant quatre ans, et étant de plein droit non rééligible, la nation n'avait même pas la sanction d'une non réélection. Ainsi les ministres ne devaient pas former avec un président entreprenant un véritable Cabinet, un ministère exerçant la prépondérance.

Du reste la Constitution semblait peu favorable à cette action concertée d'un ministère. Bien qu'il y soit question du Conseil des ministres pour certaines nominations, la responsabilité de l'art. 68 visait les ministres en particulier et les actes qui concernaient chacun d'eux. La solidarité n'y était pas prévue.

(1) Art. 68. Le président de la République, les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique, sont responsables chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration.

Par ailleurs le chef du pouvoir exécutif ne pouvait ni proroger, ni dissoudre l'Assemblée. Le pivot du Régime parlementaire faisait défaut.

En fait, le président choisit d'abord ses ministres dans le sein de l'Assemblée ; dans les Cabinets constitués sous la présidence d'Odilon Barrot, les portefeuilles étaient répartis entre les divers groupes de la majorité, ce qui répondait aux conditions du Régime parlementaire. Mais il était difficile au président entouré d'hommes comme Odilon Barrot, Tocqueville, Dufaure, de faire prévaloir sa politique personnelle, et le 31 octobre 1849 il expliquait dans un message à l'Assemblée, que le moment lui paraissait venu d'établir entre lui et ses ministres une communauté entière de vues, d'idées et de convictions. Le nouveau ministère fut composé d'hommes dévoués et attachés à sa fortune ; depuis lors, il ne devait plus y avoir au ministère que des créatures du président. En 1851, l'Assemblée ayant frappé d'un vote de défiance, les ministres qui avaient participé à la révocation de Changarnier, le président, par habileté, ménageant les apparences, accepta la démission du Cabinet. Le ministère qui suivit, choisi en dehors de l'Assemblée législative, fut un Cabinet de transition, car quelques mois après, le président rappelait ceux qu'il avait momentanément sacrifiés, et malgré l'Assemblée, il les conserva jusqu'au jour où il composa le ministère du Coup d'État.

Ainsi dès avant la Constitution de 1851, le Régime parlementaire avait vécu. Il n'est pas surprenant dès

lors que cette Constitution n'en contienne aucune trace.

Sous la Constitution de 1848, on avait édicté deux responsabilités, celle des ministres et celle du chef de l'État. C'en était une de trop. Mais le prince président ne voulut pas sacrifier la sienne, sachant qu'elle serait illusoire et que derrière elle se trouvait l'exercice actif du pouvoir. La Constitution de 1852 supprima donc la responsabilité des ministres devant les représentants du peuple et concentra la responsabilité nominale dans la personne de l'empereur à l'égard de la nation elle-même. Cette règle nouvelle, contraire au Régime parlementaire, était justifiée par des raisons qui sont la négation même de ce Régime (1).

Par suite, les ministres, loin d'être pris dans le sein du Corps législatif, n'ont aucun rapport avec lui. D'après l'article 12, ils ne dépendaient que du chef de l'État, n'étaient responsables que chacun en ce qui les concernait des actes du gouvernement. Il n'y avait pas de solidarité entre eux et ils ne pouvaient être mis en accusation que par le Sénat.

D'après la Constitution, il n'y avait plus de Conseil des ministres exerçant comme tel une action sur le

(1) « Le chef de l'État étant responsable, disait le préambule de la « Constitution, il faut que son action soit libre et sans entraves. De là, « l'obligation d'avoir des ministres qui soient les auxiliaires honorés et « puissants de sa pensée, mais qui ne forment plus un conseil responsable, composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion « particulière du chef de l'État, expression d'une politique émanée des « Chambres et par là même exposée à des changements fréquents qui « empêchent tout esprit de suite, toute application d'un système régulier.

gouvernement. Les ministres n'étaient que les premiers agents de l'empereur, à lui seul en principe ils communiquaient leurs projets et n'avaient pas besoin d'autre assentiment que du sien. En fait, l'empereur prit l'habitude de ne résoudre les grosses questions qu'après avoir consulté le Conseil des ministres, et moins actif, moins dominateur que Napoléon I^{er}, il leur laissa une grande autorité personnelle. Mais, en tous cas, ce n'était pas là des ministres du Régime parlementaire.

La Constitution de 1852 avait organisé un Conseil d'État dont les membres étaient en rapport avec le Corps législatif pour la confection de la loi. Mais comme sous la Constitution de l'an VIII, il n'y a là rien de commun avec le Cabinet sous le Régime parlementaire. Nommés par l'empereur, les Conseillers d'État étaient révoqués par lui et le Corps législatif n'avait aucune action sur le conseil d'État.

Cependant, la Constitution de 1852, moins monarchique que celle de l'an VIII, pouvait se prêter au fonctionnement du Régime parlementaire. Les pouvoirs n'étaient pas entièrement confondus dans la main de l'empereur et le pouvoir exécutif n'était pas aussi omnipotent. Il y avait un Corps législatif élu au suffrage universel et le jour où la pression administrative n'eut pas été aussi efficace, on eut pu y trouver les éléments d'une opposition. Il fallut du reste, au bout de huit années, fléchir un peu le Régime autoritaire du début. C'est à partir de 1860 que commence à se dessiner le mouvement libéral et les diverses étapes de cette période de

l'Empire sont marquées par des sénatus-consultes qui nous rapprochent peu à peu du Régime parlementaire, ce sont même les seuls textes constitutionnels qui contiennent des règles précises sur l'exercice de certains droits inhérents au Régime parlementaire.

Tout d'abord, par un décret du 24 novembre 1860, l'empereur permettait au Sénat et au Corps législatif de voter tous les ans, à l'ouverture de la session, une adresse en réponse au discours. L'adresse devait être discutée en présence des commissaires du gouvernement appelés à fournir aux Chambres toutes explications sur la politique intérieure et extérieure de l'Empire. L'article 5 créait des ministres sans portefeuilles pour défendre devant les Chambres de concert avec le président et les membres du conseil d'État les projets de loi du gouvernement. L'article 6 leur donnait le rang et le traitement de ministres en fonctions et l'entrée au Conseil des ministres. On commençait par l'intermédiaire de ces ministres à établir un lien entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et on donnait en même temps au pouvoir législatif un moyen d'action : le vote de l'adresse. Les discussions au sujet de l'adresse prirent aussitôt un intérêt énorme, et eurent un retentissement considérable. La célèbre opposition des cinq : (Jules Favre, E. Picard, E. Ollivier, Hénon, Darimon), élus en 1857-1858 et renforcée aux élections de 1863, s'emparait de ce moyen pour attaquer le gouvernement. L'opinion publique s'agitait et il y eut à la Chambre de vives

discussions sur la politique générale de l'Empire. Le vote de l'adresse qui ne se présentait qu'une fois par an devenait un moyen insuffisant.

L'agitation allait grandissant. Dans une lettre adressée le 19 janvier à M. Rouher, l'empereur promettait des concessions libérales, et le lendemain, 20 janvier, un décret remplaçait le vote de l'adresse par le droit d'interpellation. On avait soin toutefois d'en réglementer les conséquences et d'en limiter étroitement l'exercice. Article 2 : « Toute demande d'interpellation devait être écrite ou signée par cinq membres au moins. Elle devait contenir un exposé sommaire de l'interpellation, être remise au président qui la communiquait au ministre d'État et la renvoyait à l'examen des bureaux. » Article 3 : « Pour que l'interpellation aboutisse, il fallait que deux bureaux au moins au Sénat, ou quatre au moins au Corps législatif, fussent d'avis d'accueillir cette demande. La Chambre fixait alors le jour de la discussion. » Dans ces conditions, l'interpellation pouvait être annihilée par une majorité toute dévouée à l'Empereur. Article 4 : « Elle aboutissait soit à un ordre du jour pur et simple, soit au renvoi au gouvernement. » Article 5 : « L'ordre du jour pur et simple avait toujours la priorité. » Article 6 : « Le renvoi au gouvernement ne pouvait être prononcé que dans les termes suivants : le Sénat ou le Corps législatif appelle l'attention du gouvernement sur l'objet des interpellations... » Dans ce cas, extrait de la délibération était transmise au ministre d'État. Ainsi, il n'y avait pas d'ordre du jour

motivé. La sanction, on le voit, n'était pas bien énergique. Enfin, aux termes de l'article 7 : « Chacun des ministres, par une délégation spéciale, pouvait être chargé de représenter le gouvernement devant le Sénat et le Corps législatif pour la discussion des affaires et des projets de loi. » Cet article devait amener la suppression des ministres sans portefeuilles. Les liens se resserraient donc entre les deux pouvoirs.

L'Empire était irrésistiblement entraîné par l'opinion publique. Les idées et les principes du Régime parlementaire sont à nouveau l'objet de discussions. Prévost-Paradol faisait paraître son ouvrage la *France Nouvelle*, qui bouleversa le monde politique et dont nous verrons l'influence sensible sur la Constitution de 1875.

La voie tracée par les deux décrets de 1860 et de 1867 fut considérablement élargie dans le sénatus-consulte du 8 septembre 1869.

L'exercice du droit d'interpellation n'est plus soumis aux restrictions que nous avons signalées. L'article 7 porte que des ordres du jour motivés pourront être adoptés avec cette seule précaution que le renvoi aux bureaux de l'ordre du jour motivé est de droit si le gouvernement le demande. Les bureaux nomment alors une commission, sur le rapport sommaire de laquelle se prononce l'Assemblée. Le pouvoir législatif avait donc désormais entre les mains une arme excellente, en même temps que son droit budgétaire devenait plus fort, le budget devant être désormais voté par chapitres.

Les ministres pouvaient être membres du Sénat ou du Corps législatif. Ils avaient leurs entrées dans ces Assemblées et y étaient entendus quand ils le demandaient (art. 3).

Il semblait que rien ne manquât au Régime parlementaire, et on aurait pu le croire établi, si un article n'était venu rappeler presque brutalement que le pouvoir exécutif entendait garder les ministres sous sa seule dépendance. Article 2 : « Les ministres ne dépendent que de l'empereur. Ils sont responsables et ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat. »

Le sénatus-consulte du 21 mai 1870 constituait le terme de l'évolution de l'Empire libéral. Il confirmait d'abord les conquêtes précédentes. Son article 20, par exemple, reproduisait l'article 3 du sénatus-consulte de 1869. En outre, le caractère du Régime parlementaire est plus accentué. L'article 2 du sénatus-consulte de 1869 a disparu, et on trouve, au contraire, dans l'article 10 : « L'empereur gouverne avec le concours des ministres et du Sénat. » D'après l'article 19 : « Les ministres sont responsables, ils délibèrent en conseil sous la présidence de l'empereur. » Il est vrai que le même article ajoute : « L'empereur nomme et révoque les ministres..... » Mais, ce n'était là qu'une formule courante qui aurait pu être considérée comme l'expression d'un droit théorique appartenant toujours au pouvoir exécutif, même sous le Régime parlementaire, et dont, en tout cas, l'affirmation était beaucoup moins catégorique qu'en 1869.

Une seule atteinte était portée aux principes du Régime parlementaire, mais elle pouvait entraîner de graves conséquences. L'article 13 avait maintenu l'idée de la responsabilité du chef de l'État : « L'empereur est responsable devant le peuple français auquel il a toujours le droit de faire appel », responsabilité illusoire qui, comme le prouve la fin de l'article, constituait plutôt une arme entre les mains du pouvoir exécutif. Tant que l'empereur voudrait bien, en fait, laisser sommeiller cette idée de responsabilité, le Régime parlementaire pouvait fonctionner, tous les rouages, y compris la dissolution, s'y trouvent contenus ; mais le jour où il aurait voulu se servir de cette responsabilité, c'en était fait de ce régime. Un plébiscite habile aurait permis de faire appel à la nation et on aurait forcé la main au pouvoir législatif. Ce n'eut plus été l'arme constitutionnelle normale, en même temps que loyale de la dissolution, mais un moyen retors et fallacieux. Le temps ne permit pas de mettre à l'épreuve ces règles nouvelles et ce type un peu bâtard du Régime parlementaire. L'issue de la guerre entraîna la chute de l'Empire et de sa constitution libérale.

Le 4 septembre 1870, Napoléon était déclaré déchu, la République proclamée, et l'on organisait le gouvernement de la Défense nationale. Tous les pouvoirs y étaient confondus au profit du pouvoir exécutif. Après la réunion de l'Assemblée à Bordeaux (13 février 1871), ce fut au profit du pouvoir législatif que s'opéra cette confusion et jusqu'au vote de

la Constitution de 1875, nous allons nous trouver en présence d'un type de gouvernement difficile à caractériser.

L'Assemblée nationale avait compris la nécessité de confier l'exercice du pouvoir exécutif à une personne et aux termes du pacte de Bordeaux du 17 février 1871, M. Thiers fut nommé chef du pouvoir exécutif. A côté de lui se trouvaient des ministres qu'il choisit et qu'il présida. En réalité M. Thiers était un président de Conseil des ministres, un chef de Cabinet, et comme tel responsable devant l'Assemblée, auquel on avait délégué l'exercice du pouvoir exécutif. Mais à proprement parler il n'y avait pas de pouvoir exécutif distinct. C'était l'Assemblée qui le conservait. Les ministres et leur président n'étaient que ses commis. Or, ce n'est pas là le Régime parlementaire. Si l'Assemblée a toute autorité sur le ministère, celui-ci n'a aucune action, puisqu'il n'a pas comme point d'appui un pouvoir exécutif distinct du pouvoir législatif.

La loi du 31 août 1871 ne vint guère modifier cette situation. On donna bien à M. Thiers le titre de président de la République française, mais ce n'était toujours qu'un pouvoir délégué, qu'il exerçait sous l'autorité de l'Assemblée. Le président était toujours à la merci d'un vote hostile, car la loi édictait formellement la double responsabilité des ministres et du président. Nous ne trouvons donc pas réunies les conditions du Régime parlementaire. Aux termes en effet de l'art. 2 de cette loi : « Le président est « entendu par l'Assemblée toutes les fois qu'il le

« croit nécessaire et après avoir informé de son
« intention le président de l'Assemblée.— Il nomme
« et révoque les ministres. — Le Conseil des mi-
« nistres et les ministres sont responsables devant
« l'Assemblée. Chacun des actes du président de la
« République doit-être contresigné par un ministre.
« — Le président de la République est responsable
« devant l'Assemblée..... »

Plus intéressante est la loi du 19 mars 1873, qui précise les responsabilités, fait le partage entre celle du président et celle des ministres et limite celle du président. On tient celui-ci plus en dehors de l'Assemblée, craignant son influence trop active et surtout son éloquence ; on lui donne d'avantage le rôle et le caractère d'un chef du pouvoir exécutif ; on restreint son droit de prendre la parole et c'est par messages écrits qu'il doit en principe communiquer avec l'Assemblée. La responsabilité politique intéresse surtout les ministres contre qui sont dirigées les interpellations sauf dans deux cas : au cas de discussion sur la politique extérieure, et en second lieu lorsque le Conseil déclare que la question intéresse la politique générale. On avait tendance en somme à confiner le président dans le rôle d'un roi constitutionnel. Les chefs de la droite défendirent en cette occasion les principes du Régime parlementaire et de la responsabilité ministérielle (1).

(1) Dans son rapport du 21 février 1873, M. de Broglie écrivait que la responsabilité ministérielle était la première des libertés nécessaires d'un pays : « Dans les pays libres, ce sont les ministres seuls et non le chef de l'État qui soutiennent le poids et seulement les conséquences des discus-

Mais celui qui avait soutenu la maxime : « Le roi « règne et ne gouverne pas », n'était ni d'humeur, ni de caractère à l'appliquer, et le système créé par la loi de 1873, ne pouvait durer longtemps.

Le 24 mai 1873, M. Thiers était battu par 20 voix de minorité sur une interpellation concernant la politique générale et donnait sa démission. L'Assemblée par la loi du 20 novembre 1873 confiait pour sept ans le pouvoir exécutif au maréchal de Mac-Mahon.

La loi du Septennat créait cette fois un véritable pouvoir exécutif. Ce n'était plus une simple délégation mais un pouvoir conféré pour une durée déterminée et distinct du pouvoir législatif. En fait, du reste, le maréchal devait rester éloigné du parlement.

Il y avait place dès lors pour le Régime parlementaire, dont les règles furent observées jusqu'à la constitution de 1875, qui en supposait l'application.

SECTION IV

CONSTITUTION DE 1875

RÉGIME PARLEMENTAIRE A FORME RÉPUBLICAINE

Sans se prononcer en effet expressément sur la question, la Constitution de 1875 contient incidem-

« sions politiques. Ces ministres pris eux-mêmes parmi les membres du « Parlement, en sympathie avec les opinions de la majorité, entrent « rarement en conflit avec l'Assemblée dont ils émanent, et, si ce cas « arrive, leur échec, suivi de leur retraite n'entraîne pas le bouleversement « de l'État tout entier. »

ment des indications suffisantes pour qu'on puisse affirmer l'existence du Régime parlementaire. Depuis cette époque toutes les règles en ont été scrupuleusement observées. Les principes en furent du reste mis à l'épreuve à l'occasion du 16 mai 1877. Le Cabinet Jules Simon étant démissionnaire avait été remplacé par un ministère de Broglie en opposition avec la majorité. Le 18 mai, les Chambres étaient prorogées pour un mois et quand leurs séances recommencèrent, la Chambre des députés, le 19 juin 1877, déclara à la majorité de 363 voix contre 158 que le cabinet n'avait pas la confiance du pays. Le Sénat, où la majorité était monarchique, prononça la dissolution de la Chambre. Les élections du 14 octobre 1877 amenèrent la démission du ministère qui fut remplacé par un ministère extra parlementaire présidé par le général de Rochebouët. C'était une atteinte légère portée aux règles du Régime parlementaire. La Chambre refusa d'entrer en relations avec le Cabinet, le maréchal de Mac-Mahon dût céder, et le 14 décembre, il chargea M. Dufaure de constituer un Cabinet.

Démissionnaire le 30 janvier 1879, Mac-Mahon était remplacé le 5 février par M. Grévy, qui, dans son message du 6 février tenait un langage très correct : « Soumis avec sincérité à la grande loi du « Régime parlementaire, je n'entrerais jamais en « lutte contre la volonté nationale, exprimée par « ses organes constitutionnels. »

Les *principes essentiels* à l'existence du Régime parlementaire ont donc été acceptés et pratiqués

depuis 1875. Il est vrai qu'on n'a pas toujours trouvé réunies les *conditions utiles* à son bon fonctionnement. Il n'y a pas eu de grands partis politiques étroitement disciplinés. La majorité a été fractionnée, d'où la difficulté d'arriver à constituer des ministères homogènes, et une instabilité très grande, provoquant de fréquentes crises ministérielles. C'est en exagérant ces inconvénients qu'on a lors de l'agitation boulangiste mené une campagne contre le Régime parlementaire. C'était du parlementarisme que nous venait tout le mal. La France a eu la bonne fortune d'échapper à un mal plus grand encore en repoussant le remède dangereux qu'on lui offrait.

Il ne restait dans la Constitution de 1875 qu'une difficulté à résoudre au point de vue du Régime parlementaire. Il fallait trouver une solution au problème qui consiste à chercher où l'on doit placer la responsabilité dans le pouvoir exécutif. On peut, à ce point de vue, hésiter entre divers systèmes.

Il en est un d'abord à l'antipode du Régime parlementaire qui proclame la responsabilité du président et l'irresponsabilité des ministres. Si la responsabilité du président est politique et s'exerce devant les Assemblées comme dans le système bâtard inauguré en 1871, il n'y a plus de pouvoir exécutif véritable. Il est à la merci de l'Assemblée. Si la responsabilité s'exerce devant la nation, comme en 1852, ce n'est qu'une chose illusoire, un voile jeté en quelque sorte sur l'absolutisme du pouvoir. Si la responsabilité est pénale comme aux États-

Unis, elle sera très difficile à pratiquer et les conflits deviendront insolubles.

Dans un autre système, on admettait la responsabilité des ministres comme sous la Royauté constitutionnelle. Mais alors faut-il poser à côté le principe de l'irresponsabilité complète du président ou bien doit-on maintenir la responsabilité présidentielle, et en ce cas dans quelle limite ?

Telle était la difficulté qui se posait en 1875. Pour la résoudre, on pouvait utiliser les enseignements politiques fournis par la Constitution de 1848, grâce à laquelle on avait vu la responsabilité illusoire du président supplanter celle des ministres et aboutir à la Constitution monarchique de 1852. On pouvait encore mettre à profit ceux résultant de la pratique gouvernementale suivie depuis 1871, où la responsabilité effective du président avait conduit à l'instabilité. On pouvait enfin s'inspirer des doctrines et des théories qui avaient été émises et puiser des arguments dans les œuvres classiques sur la matière, en particulier dans celles de Benjamin Constant et de Prévost-Paradol.

Benjamin Constant n'avait examiné que d'une façon incidente et accessoire, le problème de la responsabilité dans le gouvernement à forme républicaine ; pour lui, ce problème de la responsabilité était, sous cette forme, à peu près, pour ne pas dire tout-à-fait, insoluble. D'une part, le chef de l'État pouvait être difficilement déclaré irresponsable, car on serait alors exposé à ce que ses instruments devinssent ses rivaux et il pourrait redouter une

comparaison qui serait à son désavantage. Irresponsable à côté de ministres, il paraîtrait inutile ; on doit donc admettre sa responsabilité, mais alors elle est illusoire, les conséquences de son exercice étant trop graves ; il en tirait la conclusion que la Royauté constitutionnelle est préférable et que les règles essentielles du Régime parlementaire sont inconciliables avec la forme républicaine. En tous cas, Benjamin Constant laisse à d'autres le soin d'une conciliation qu'il juge trop difficile.

Prévost-Paradol a tenté cette conciliation, et c'est ce qui constitue l'originalité de sa doctrine. Sa conclusion, toutefois, n'est pas très nette sur la forme républicaine et ses préférences sont acquises à la Royauté constitutionnelle. Sa théorie est intéressante à connaître. C'est celle qui se rapproche le plus de la Constitution de 1875. Il a certainement exercé sur elle une influence incontestable, et son opinion, qui, en définitive, admet l'organisation possible d'une République parlementaire, a pu entraîner plus d'un membre de l'Assemblée à accepter le régime de la Constitution de 1875 (1).

Son livre contient l'exposé complet des règles du Régime parlementaire telles que l'auteur les comprenait, soit dans la forme royale, soit dans la forme républicaine

Il pose d'abord comme principe que la responsabilité ministérielle est indispensable à l'exercice d'un gouvernement libre, et il en fait la démonstra-

(1) Prévost-Paradol, *la France Nouvelle*, ch. III, p. 99-105, ch. V, VI.

tion, bien que l'axiôme lui paraisse indiscutable (1). On ne saurait, en effet, prétendre qu'en ce qui concerne les actes du gouvernement et la conduite générale des affaires de la nation, il n'y ait pas de responsabilité, mais sur qui doit-elle peser ?

En présence d'un souverain héréditaire, elle peut être attachée à sa personne. Mais, si elle ne portait que sur lui, elle serait injuste ; car un seul homme ne peut matériellement conduire toutes les affaires intérieures et extérieures, de telle sorte qu'on puisse à bon droit le déclarer responsable de toutes les fautes qui peuvent être commises. Cette responsabilité n'aurait donc que la valeur d'une fiction destinée à couvrir le pouvoir absolu d'une ombre d'équité en le décorant d'une apparence de garantie. Du reste, de toute façon, et quels que soient le caractère et l'étendue de cette responsabilité, les deux termes d'hérédité et de responsabilité sont pour lui inconciliables et l'une de ces deux choses ne peut exister qu'aux dépens de l'autre. Que devient, en effet, l'hérédité et la stabilité du pouvoir qui y est attachée, si la mise en action de la responsabilité du souverain peut venir y porter échec ? Et, d'un autre côté, comment appliquer efficacement le principe de la responsabilité, si elle ne porte pas atteinte à la règle de l'hérédité ? La responsabilité attachée à la personne du roi a si peu de consistance réelle que personne n'a pu songer à en prévoir ni à en réglementer l'exercice. Comment concevoir

(1) Prévost-Paradol, *la France Nouvelle*, début du chap. v, p. 115.

une loi pour la mise en accusation d'un souverain encore régnant ? Quelle serait l'accusation , où prendrait-on des juges , comment exécuterait-on l'arrêt ? Autant de questions auxquelles le législateur n'a pas osé s'arrêter, car ce serait le bouleversement dans l'État.

Si l'on réduit l'exercice de la responsabilité à cette idée que le souverain , *après une révolution* , peut être jugé et ne saurait, en droit, invoquer alors l'inviolabilité monarchique, ne voit-on pas que ce sera la Révolution elle-même qui sera la véritable application de la responsabilité royale. Mais c'est une solution dangereuse celle qui donne à un peuple, comme unique garantie, le droit de se révolter, s'il le peut, contre son souverain et de le juger ensuite.

Il faut donc admettre l'irresponsabilité absolue du souverain, et placer toute la responsabilité dans le ministère. Du reste, Prévost-Paradol s'efforce de démontrer combien sous une Royauté constitutionnelle, le fonctionnement de cette responsabilité ministérielle est simple et facile. Un ministère homogène, responsable, solidaire, présent aux délibérations des Chambres, dirigeant les affaires avec l'appui de la majorité appelée à nommer directement le chef du Cabinet, un ministère capable de tout faire sous le contrôle de l'opposition, ayant la crainte de tomber du pouvoir, ce qui est la véritable sanction de la responsabilité des ministres, tel est le ressort principal du gouvernement.

Quant au rôle du roi constitutionnel, comment sera-t-il déterminé ! Prévost-Paradol, appartient sur

ce point à l'école de Benjamin Constant et de Thiers et on peut même dire, qu'il accentue encore l'effacement du pouvoir royal.

Il lui retire d'abord le choix du premier ministre, et réduit ses attributions constitutionnelles à intervenir en temps opportun au moyen de la dissolution.

Il distingue à ce sujet deux sortes de dissolution :

1^o Celle prononcée par un Cabinet qui a perdu la majorité et désire de son plein gré se retremper dans l'opinion du pays.

2^o La dissolution qu'il appelle « *proprement royale* », prononcée par le souverain, sans le concours des ministres, pour demander à la nation de ratifier par son vote la politique de la majorité et du Cabinet lorsqu'il les soupçonne d'être en désaccord avec l'opinion du pays. C'est à l'exercice de cette dissolution royale que se borne le rôle constitutionnel du roi. Il devra donc étudier constamment l'état des esprits, se demander chaque jour s'il y a bien accord entre la nation et ses mandataires, et intervenir au moyen de la dissolution pour rétablir l'accord qui serait troublé. Telle serait la tâche exclusive, le service inestimable que le roi devrait rendre à sa patrie. « Il ne faut, dit Prévost-Paradol, ni lui demander, ni lui permettre autre chose. Arbitre des partis sans appartenir à aucun, il ne doit avoir aucune préférence ni pour le ministère, ni pour l'opinion. »

En dehors de ces attributions constitutionnelles, il concède que le roi peut exercer sur la société entière une salubre influence. A la tête de tout ce qui se

fera de bien et de beau en dehors de la politique, patron éclairé des arts, ami intelligent des lettres et des sciences, il sera le premier gentilhomme du royaume (1).

En ce qui concerne la forme républicaine, la responsabilité exclusive du président entraînerait de graves inconvénients et il cite comme exemple l'Amérique (2). Prévost-Paradol est donc d'accord avec Benjamin Constant pour soutenir qu'à elle seule elle serait illusoire; qu'il faut la maintenir cependant. Mais tandis que le premier soutient en outre que la responsabilité ministérielle est impossible à organiser, le second n'y voit aucun obstacle, et pose en principe que la responsabilité présidentielle doit être limitée par la responsabilité ministérielle. La solution de ce problème lui paraît sinon excellente, du moins plus aisée qu'à Benjamin Constant lorsqu'un ministère organisé, comme dans la Monarchie constitutionnelle, veut couvrir ou diminuer d'autant la responsabilité du président. Il est vrai qu'il y aurait alors un danger à redouter : La responsabilité étant

(1) Prévost-Paradol, *op. cit.*, p. 131.

(2) Voir aussi *Revue de Droit public et de la Science politique* de janvier-février 1894. p. 33, article de M. A. Esmein: *Deux formes de Gouvernement*.

En Amérique en effet c'est sur le chef de l'État que retombe la pleine et entière responsabilité des actes du gouvernement. Il est soumis à une responsabilité à la fois politique et pénale qui peut être exercée et devant les Cours de Justice et devant le Sénat sur la mise en accusation de la Chambre. On emploie dans ce cas la procédure de l'impeachment. En dehors de cela, le blâme politique est également possible, mais cette mesure n'a donné aucun résultat.

proportionnelle au pouvoir, le président s'appliquerait à exagérer l'une pour étendre l'autre ; et déguiserait ainsi le désir du pouvoir sous la revendication de la responsabilité : telle pourrait être la conduite fort habile d'un président qui chercherait à donner une forme respectable à son ambition personnelle, comme cela s'est passé sous la Constitution de 1848.

Le seul moyen de déjouer cette ruse périlleuse serait de définir avec clarté, et de limiter avec rigueur la responsabilité du président. Une bonne loi sur la responsabilité présidentielle serait la plus urgente, la plus indispensable des institutions républicaines, mais ce serait une loi pleine de difficultés, car il faudrait distinguer soigneusement et explicitement le genre particulier de responsabilité qui incombe au président, et la responsabilité plus générale, plus efficace du ministère.

La théorie de Prévost-Paradol est très voisine du système inauguré en 1873, et il semble que les auteurs de cette loi aient voulu suivre ses conseils en débutant par donner à la République naissante, cette loi si désirable, mais leur but était différent. Le système de 1873 n'a pas donné d'excellents résultats.

L'exercice du droit de dissolution constituait la deuxième difficulté pratique à résoudre, plus ardue encore que la précédente. La loi sur la responsabilité présidentielle, n'est à la rigueur pas insoluble. La question de la dissolution sous la République parlementaire est beaucoup plus malaisée, et c'est ce qui entraîne Prévost-Paradol vers la Royauté constitutionnelle.

Une République ne peut se passer du droit salulaire de dissolution, qui permet seul, en dehors d'une Révolution, de sortir d'une situation redoutable quand la majorité est en désaccord avec le pays. Des deux hypothèses de dissolution que prévoit l'auteur de la *France nouvelle*, celle qui émane du Cabinet, demeure parfaitement possible. Mais la deuxième, la dissolution qu'il appelle proprement royale, seul remède contre la tyrannie, ne peut-être réglementée sous ce régime. On ne saurait en effet la confier au ministère que l'on suppose d'accord avec la majorité. On ne peut guère la confier au président : homme d'un parti, il en est plus souvent l'instrument que le guide. Il lui sera impossible, ce serait trop compter sur l'idée du devoir, de renvoyer malgré eux ses amis et ses partisans, au risque de briser la majorité et son parti.

Telles sont les difficultés du problème que Prévost-Paradol met en lumière. Il se garde d'en tirer une conclusion précise, et l'on peut même relever dans sa doctrine des contradictions tout au moins apparentes : tandis qu'à la page 104, il semble disposé à admettre que le droit de dissolution pourrait-être confié au président, à la page 152, dans son chapitre vi *in fine*, où l'on devrait trouver son opinion définitive, il affirme que dans la république il n'y a pas de place dans la magistrature de « cette espèce de tribun
« du peuple, qui, sous le nom de roi, observe impar-
« tialement la représentation nationale, afin de la
« renvoyer devant les comices populaires aussitôt
« qu'il la croit opposée ou engagée sur le chemin de

« l'opposition. » « Toutefois, ajoute-t-il, la forme
« républicaine n'en est pas moins une forme de
« gouvernement très acceptable, très digne du
« concours fidèle et du respect sincère des bons
« citoyens. »

Telle est toute la théorie de Prévost-Paradol.
Nous avons vu relativement à la Royauté constitutionnelle tout ce qu'elle renferme d'exact, mais aussi ce qu'il y a de faux dans l'effacement exagéré du pouvoir royal.

Que valent ses idées sur la forme spéciale d'une République parlementaire ?

De même que Benjamin Constant, il a raison de poser en principe que la responsabilité présidentielle à elle seule serait insuffisante. A la différence du premier, il a encore raison d'admettre la responsabilité ministérielle, que Benjamin Constant repoussait en déclarant que le président de la République serait alors inutile, ce qui est une erreur. Mais nous n'admettons pas sa théorie qui maintient, en la limitant, la responsabilité du président. Sans doute, le principe d'hérédité n'existant plus, il n'y a pas d'incompatibilité absolue entre le pouvoir présidentiel et sa responsabilité, mais le principe d'hérédité n'est pas le seul à justifier l'irresponsabilité. Il faut au pouvoir exécutif un appui fixe et stable ; sa responsabilité ferait double emploi avec celle des ministres. La meilleure preuve n'en est elle pas la difficulté même du partage à faire entre les deux. Il est impraticable, et on ne saurait en trouver une formule précise. Si on inscrit une responsabilité

quelconque à l'égard du président, il en abusera et de deux choses l'une : ou bien il aura une tendance à incliner vers la monarchie absolue, ou bien le pouvoir exécutif sera toujours instable.

Nous croyons donc que la meilleure solution est l'irresponsabilité complète du président, au moins au point de vue politique. On n'a du reste jamais donné de raisons sérieuses contre cette solution. On dit bien que, lié à un parti, il ne peut se désintéresser complètement de sa politique. Admettons que cela soit possible ; en résulte-t-il forcément qu'il doive être déclaré responsable ? Sa mission d'arbitre sera un peu plus délicate, mais aussi son rôle pourra être plus actif que celui d'un roi constitutionnel. Y a-t-il eu un roi constitutionnel qui n'ait pas marqué ses préférences pour tel ou tel parti ?

On pourra laisser subsister dans des cas graves la responsabilité pénale, ce qui fera naître des différences assez saillantes avec la Royauté constitutionnelle. Ce sera une crainte salutaire, sans grands inconvénients politiques, car elle sera rarement appliquée.

A notre avis, la première difficulté signalée par Prévost-Paradol ne pouvait être de nature à empêcher le Régime parlementaire sous la forme républicaine.

Quant à la deuxième, l'exercice du droit de dissolution, elle ne nous paraît pas aussi difficile à résoudre que le croit Prévost-Paradol. Et, d'abord, il nous semble commettre une erreur dans la distinction qu'il propose entre les deux hypothèses de

dissolution. Il n'y a qu'une seule dissolution, qui sera toujours ou royale ou ministérielle, ou, pour mieux dire, qui sera ou permise par le pouvoir exécutif, ou mise en œuvre par le ministère. Elle ne se produit que dans un seul cas, lorsqu'il y a doute sur l'accord de la majorité avec l'opinion générale du pays. Lorsque le désaccord ne paraît pas exister, un ministère battu doit être sacrifié et nous n'admettons pas que le ministère puisse, en ce cas, provoquer la dissolution. Si, au contraire, le désaccord paraît exister aux yeux du chef du pouvoir exécutif, ou bien, le ministère en opposition avec la Chambre, et, dès lors, en minorité, répond aux vœux du pays ; ce sera le cas normal de prononcer la dissolution, ou bien, le ministère est en harmonie avec les idées de la majorité, mais ne représente pas les opinions du pays, et alors le chef du pouvoir exécutif devra constituer un nouveau ministère. Si ce nouveau ministère est mis en minorité, ce sera lui qui fera prononcer la dissolution sous sa responsabilité.

C'est ainsi, du reste, que les choses se sont passées le 16 mai 1877. Mais il faut, pour cela, supposer la situation exceptionnelle de ce moment. En principe, le président qui sera sorti de la majorité, ne voudra pas la sacrifier. Il aura peut-être quelque hésitation, mais sera forcé de se soumettre sous la pression de l'opinion publique qui se sera manifestée lors des élections partielles qui auront pu se produire ; puis, si la législature est renouvelée en entier, assez fréquemment la difficulté sera vite résolue.

Ainsi donc, on peut introduire dans la forme républicaine le principe de l'irresponsabilité du président, et lui accorder le droit d'autoriser la dissolution. Quel sera, dès lors, le rôle exact de ce président ?

La première question qui se pose est de savoir si, sous la Constitution de 1875, le chef du pouvoir exécutif est véritablement irresponsable ? Deux textes seulement ont traité à ce point. L'article 6 de la loi du 25 février 1875 (1). On pourrait à le lire, être tenté de soutenir le principe de la responsabilité politique du président, car le même article proclame la responsabilité politique des ministres. Mais l'art. 12 de la loi du 16 juillet 1875 (2) vient préciser le sens du paragraphe 2 de l'art. 6, et montrer qu'il s'agit non de responsabilité politique, mais seulement d'une responsabilité pénale au cas de crime de haute trahison, qui du reste n'est pas défini.

Le Président pourrait-il être jugé pour des infractions de droit commun ? Les articles 6 et 12 combinés

(1) 25 février 1875, art. 6.

Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres, de la politique du gouvernement et indivisément de leurs actes personnels.

Le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison.

(2) Loi 16 juillet 1875, art. 12.

Le président de la République ne peut-être mis en accusation que par la Chambre des députés, et ne peut-être jugé que par le Sénat.

Les ministres peuvent-être mis en accusation par la Chambre des députés pour des crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas ils sont jugés par le Sénat.

Le Sénat peut être constitué en Cour de justice par un décret du Président de la République, rendu en Conseil des ministres pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'État, etc...

semblent admettre la négative, solution du reste conforme aux traditions ; mais on pourrait soutenir que si, à la sortie de sa charge, la prescription n'était pas accomplie, le président pourrait être l'objet de telles poursuites.

Le président n'étant pas responsable au point de vue politique, les Chambres n'ont pas d'action directe contre lui. Mais indirectement elles arriveront au même but. Le président n'a en effet que des fonctions temporaires. Rien ne s'oppose à ce qu'il donne sa démission avant la fin de son septennat, et la Chambre en renversant de parti-pris tous les ministères, forcera le chef du pouvoir exécutif à se retirer ; résultat impossible sous une Royauté constitutionnelle, et qui n'est obtenu qu'à l'aide de manœuvres contraires aux règles du Régime parlementaire, et que la passion politique peut seule se faire accepter. Sans doute, pour lutter le président pourra recourir à la dissolution, qui ne sera plus alors qu'une arme de défense, et d'un autre côté, le Sénat d'accord avec la Chambre pourra la refuser.

Au point de vue de la formation du ministère, si la mission du président de la République est plus délicate que celle d'un roi constitutionnel, sa liberté d'action est plus grande. Il n'a pas besoin en effet de revendiquer le droit d'être tenu au courant des questions résolues par les Ministres. Présidant le Conseil, il pourra dans la discussion intervenir en personne, et par ses avis peser sur la délibération. Son opinion, en fait, n'est pas indifférente, car si le Cabinet n'a pas d'action sur le président, celui-ci

peut au contraire obliger les ministres à lui remettre leur démission. Son autorité sera évidemment proportionnelle à sa valeur personnelle et à celle du président du Conseil.

La dépendance du Cabinet, par rapport au président et le rôle de celui-ci s'accroissent encore lorsque l'on envisage certaines attributions du pouvoir exécutif. La loi constitutionnelle a doté le Cabinet de moyens d'actions pour sa défense : aux termes de l'art. 7 parag. 2 de la loi du 16 juillet 1875, le président de la République, peut, dans le délai de la promulgation par un message motivé demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut-être refusée. — L'ajournement est réglementé par l'art. 2, parag. 2. Et enfin l'arme redoutable de la dissolution. Si ces moyens d'action sont en fait mis en œuvre par le Cabinet, ils dépendent beaucoup de la volonté du président, toujours libre de les refuser et presque aussi libre de les accorder.

Il faut toutefois signaler une restriction en ce qui concerne la dissolution. Le droit de la prononcer n'appartient pas d'après la Constitution de 1875, exclusivement au président ; seul en principe il en a l'initiative, mais elle ne peut-être prononcée que sur l'avis conforme du Sénat. C'est là une solution nouvelle. Dans une Royauté constitutionnelle le chef du pouvoir exécutif exerce seul ce droit, qui, dans les républiques n'est pas au pouvoir du président, mais du moment où l'on voulait le Régime parlementaire, il fallait le rendre possible sous peine de placer un Cabinet affaibli et désarmé en présence

d'une Chambre toute puissante. Pourquoi dès lors n'en avoir pas accordé le libre exercice au président? L'intervention de la Chambre haute dans les sénats héréditaires n'aurait aucune valeur, le roi pouvant toujours y modifier à son gré la majorité. Toute différente est l'intervention d'un Sénat électif à ce point de vue. Le ministère a-t-il contre lui et le Sénat et la Chambre? Il est à présumer que l'opinion du pays lui est défavorable et, malgré tout son désir, la dissolution ne pourra être tentée par suite de l'hostilité du Sénat. Que si, au contraire, le Cabinet battu à la Chambre, peut s'appuyer sur le Sénat, des doutes peuvent s'élever sur les sentiments du pays et la dissolution pourra être tentée sans qu'il y ait à craindre un moment d'irréflexion.

Puis, enfin, l'intervention du Sénat ne vient-elle pas corriger la partialité dont le président pourrait faire preuve? Il n'est plus comme un roi l'arbitre des partis. Son jugement peut n'être pas aussi sûr et les passions politiques peuvent l'influencer. Avec l'intervention du Sénat, cet aveuglement est moins à craindre.

Ces raisons ne sont pas sans valeur, mais le mécanisme du Régime parlementaire est quelque peu faussé par ce système de la Constitution de 1875 et la nécessité de l'avis conforme du Sénat peut avoir également ses inconvénients. Et d'abord, en dehors même de l'application des règles du Régime parlementaire, puisque la dissolution est faite pour résoudre les conflits qui ont surgi entre les deux Chambres, qu'arrivera-t-il si le Sénat,

craignant des élections contraires à son opinion, se refuse à sanctionner la dissolution ? N'eut-il pas fallu au moins permettre à la Chambre des députés d'autoriser sa propre dissolution ? Puis, même au point de vue du Régime parlementaire, la dissolution est une arme de défense qu'il ne faut pas énerver, sans quoi le pouvoir législatif devient trop puissant, et les deux Chambres, d'un commun accord, peuvent fausser le rouage constitutionnel, obliger une série de ministres à se retirer, le président à démissionner sans que l'on puisse légalement faire appel au pays.

Quoiqu'il en soit, ces divers moyens d'action contre le Parlement ne sont utilisés par le Cabinet qu'avec l'assentiment du président de la République. Il est beaucoup plus libre qu'un roi constitutionnel d'en accorder ou d'en refuser l'exercice, et cela se comprend quand on remarque qu'il est beaucoup moins tenu que lui d'effacer son action. Il n'est plus autant considéré comme l'arbitre neutre des partis. Sans doute, il n'aura pas, pour donner du poids à sa parole, le prestige d'un titre héréditaire, la majesté des traditions anciennes, le souvenir des services rendus par la dynastie régnante, le respect et la déférence qui entourent la personne du souverain, mais aussi sa grandeur ne va pas en quelque sorte l'attacher au rivage. Bien que tenu à montrer du tact et à garder la réserve que lui impose l'irresponsabilité dont il est couvert, le président de la République pourra manifester plus ouvertement ses opinions ; son action sera moins

latente. Il vivra beaucoup plus en communauté d'idées avec les ministres qui appartiendront presque toujours, sauf parfois une question de nuances, au même parti politique ; dans la discussion des questions soumises au Conseil, il s'expliquera avec liberté et franchise. Il aura presque toujours, avant d'être appelé à la magistrature suprême, joué un rôle politique qui l'aura mis en vue et ses idées ne peuvent rester sans influence dans le monde politique. Il est même à désirer qu'il ne dissimule pas son avis sur les questions générales présentant quelque gravité. Choisi souvent pour l'expérience des affaires dont il a fait preuve dans le passé, il ne doit pas se désintéresser, mais chercher à entraver ce qu'il considère comme un mal. Il y a plus : homme d'un parti, il est de son devoir de garder une sage neutralité entre les diverses nuances qui peuvent sur certains points diviser ce parti, mais il ne saurait oublier son origine devant les attaques et les efforts d'un parti contraire et le laisser avec différence s'approcher du pouvoir pour s'en emparer ensuite. Il lui faudra pour cela déployer activement l'intelligence et les convictions politiques qui avaient appelé l'attention sur lui. A l'aide de quels moyens y parviendra-t-il ?

Outre les moyens officieux, extra-parlementaires à l'aide desquels le président de la République peut faire connaître son opinion, donner des conseils, et exercer ainsi d'une façon aussi légitime qu'efficace, une grande influence tant sur le ministère que sur les Chambres, il en est d'autres qui lui sont réservés

par la Constitution : La communication par messages avec les Chambres, messages qui sont considérés comme reflétant l'opinion personnelle du président. Il peut encore refuser ou différer sa signature à des actes de gouvernement proposés par les ministres. Révoquer ceux-ci ou les amener à donner leur démission, en provoquant au besoin une dissolution, moyens graves, on le voit, qui ne doivent pas être employés à la légère, mais dont il ne doit pas hésiter à se servir pour sauver les intérêts en jeu. Une résolution aussi ferme fera parfois réfléchir et amènera une transaction. S'il en était autrement, si la situation devenait de plus en plus tendue, il lui resterait la ressource de donner sa démission, laissant ainsi le choix entre lui et les mesures qu'il blâme. Si le président n'est pas responsable devant les Chambres, il reste tenu vis-à-vis de sa conscience et la possibilité de démissionner est le corollaire de sa liberté d'action. Ce n'est pas là, du reste, une simple hypothèse : A plusieurs reprises, le 24 août 1871, le 20 janvier 1872, M. Thiers avait, en menaçant de donner sa démission, en prenant la parole à la tribune, amené la majorité monarchiste, malgré les efforts de ses meneurs et de ses propres désirs, à voter suivant l'inspiration du gouvernement. Une telle solution est impossible à un roi constitutionnel.

L'histoire constitutionnelle depuis 1875 nous en offre encore d'autres exemples :

L'élection du maréchal de Mac-Mahon était un hommage rendu à l'un des souvenirs les moins humiliants de la guerre de 1870. Il n'avait aucune

des qualités voulues pour jouer le nouveau rôle qui lui était dévolu. Mal inspiré, il eut tort d'engager à un mauvais moment la lutte contre le pouvoir législatif et l'aventure du 16 Mai, qui, pratiquement, démontre l'importance que peut acquérir le président de la République, a nuï beaucoup au prestige de cette magistrature. Elle est sortie de cette crise humiliée et vaincue, et est restée un objet de défiance au point que l'on hésitera à la conférer à une personnalité trop marquante.

Le successeur immédiat du maréchal, M. Grévy, s'est efforcé de se maintenir davantage dans les strictes attributions d'un roi constitutionnel ; et, cependant, si son action visible n'a pas été sensible, son action occulte n'en a pas moins été certaine et plus d'un ministère s'est heurté à son obstination entêtée. Aussi, ne faudrait-il pas prendre à la lettre la critique malicieuse qui a été faite de son attitude : « Il a érigé son indifférence en devoir ; il a établi, « en principe, qu'il était fait pour signer les résolu- « tions des Chambres et mis son courage à con- « templer les maux du pays sans en paraître ému. « Il s'est retiré des affaires publiques dans le « premier poste de l'État (1). » Ce furent, il est vrai, des considérations particulières qui motivèrent sa démission.

M. Carnot fut élu moins comme chef de parti ou comme personnalité marquante, que grâce aux

(1) *Rev. des Deux-Mondes*, 1^{er} février 1883, p. 586. *La République en 1883*.

jalousies qui divisaient les différents groupes républicains. Les fractions diverses de la majorité s'étaient efforcées d'écarter les personnalités trop marquées qui étaient à la tête de chacune d'elles et l'élection fut viciée dans son principe par suite de l'absence de grands partis politiques et de défaut de discipline. Sous son gouvernement se sont succédées : la chute définitive du boulangisme, l'exposition de 1889, les manifestations de Cronstadt et de Toulon. Ce serait une erreur de croire que M. Carnot se soit borné à assister à ces événements. A défaut d'une action plus directe, l'estime qu'il inspirait, aurait été, dans la politique générale, un facteur non négligeable ; mais M. Carnot a su et voulu tout ce qui s'est passé sous sa présidence et il y a utilement collaboré, l'affirmant encore au moment de périr, victime du socialisme anarchiste.

On se souvient encore de la surprise et de la stupefaction causées par la démission de M. Casimir-Périer, suivant de si près celle du ministère Dupuy à la suite du vote de la Chambre, réservant les droits de l'Etat à l'égard des Compagnies de chemin de fer ; que M. Casimir-Périer, ait été profondément blessé des attaques dirigées contre lui et du travestissement odieux jeté sur sa personne et sur son caractère, qu'il ait trouvé pénible et cruel de voir ses intentions méconnues, ses conseils non suivis, son influence annihilée, qu'il se soit vu relégué dans son palais, condamné au silence et à l'inaction, n'ayant pas même le droit d'émettre une opinion, surveillé par une presse jalouse qui lui interdisait tout acte

personnel, c'est possible. Ces motifs étaient-ils suffisants pour lui permettre d'abandonner son poste en pleine période de crise ministérielle ?

Mais si jusqu'ici certains présidents de la République ont en fait montré moins d'action que ne pourraient le faire les rois constitutionnels dont l'unique tâche doit être « de se placer au-dessus des
« partis, d'étudier constamment l'état des esprits,
« de comparer avec une attention autant impartiale
« qu'éclairée, les tendances du pays et la conduite de
« ses représentants, de se demander chaque jour si
« l'accord existe entre la nation et ses mandataires,
« d'intervenir enfin en temps opportun par le droit
« de dissolution pour rétablir cet accord s'il est
« troublé » (1), il se peut que le jour où les circonstances politiques se seront modifiées, il en soit tout autrement.

Supposons en effet, que de grands partis politiques soient organisés, que le chef de l'un d'eux soit au pouvoir, qu'il soit doué d'un caractère actif et assuré, d'une autorité personnelle sur son parti, le souvenir de l'échec subi en 1877 étant effacé, rien ne l'empêchera d'exercer plus ou moins ouvertement, par des moyens officieux ou légaux, l'influence légitime à laquelle il peut prétendre, et l'on verra alors que sous la Constitution de 1875, le président de la République peut jouer un autre rôle que celui de soliveau.

Ce n'est pas du reste, l'un des moindres mérites de la Constitution de 1875 que celui de pouvoir ainsi

(1) Prévost-Paradol, *la France nouvelle*, p. 144.

et sur plus d'un point se plier aux circonstances. Très brève, très pratique, ne contenant pas de principes trop rigoureux, elle laisse au temps et à la pratique le soin de la compléter, d'en marquer plus nettement les contours.

Il reste à examiner la quatrième condition essentielle et à étudier les rapports du Cabinet avec le Parlement.

Le ministère, trait d'union entre les pouvoirs, ne peut-être sous la dépendance complète du Parlement. Ayant à résister au besoin à l'opinion de la majorité, il doit avoir une action sur elle. Cherchons à la préciser :

Action du Cabinet sur le Parlement. Et d'abord il pourra avoir une influence morale, sinon sur la majorité, tout au moins sur une fraction importante des Chambres. En leur seule qualité de ministres, la loi constitutionnelle leur accorde entrée dans les Chambres. Les membres du Cabinet ont à ce point de vue une situation supérieure à celle des ministres anglais. (L. 16 juillet 1875, art. 6). Ils peuvent assister à toutes les réunions de la Chambre, même lorsqu'elle siège en comité secret. Ils n'assistent aux réunions des commissions, que lorsqu'ils y sont appelés spécialement. Ils demandent et obtiennent la parole en tout temps, même après la clôture de la discussion, sans jamais être soumis au tour d'inscription. Il est vrai que dans les délibérations sur les projets de loi, on peut toujours leur répondre. Ils peuvent être assistés des sous-secrétaires d'État, et des commissaires du gouvernement. Enfin ils ont une place réservée dans les Chambres.

Si la Chambre comprenait exactement son rôle, si d'un autre côté le Cabinet remplissait fidèlement sa mission, nous estimons qu'elle devrait, comme en Angleterre, suivre la direction du ministère. On éviterait ainsi des discussions désordonnées, des débats inutiles et vides, des décisions irréfléchies.

En second lieu, le ministère, une fois constitué, a l'habitude de faire connaître son programme dans une déclaration qui est généralement très vague, parfois aussi, dans des circonstances graves, réédite-t-il ses idées.

Au point de vue de son intervention dans le travail législatif, son influence morale s'appuie sur des moyens plus énergiques : sur le principe de la solidarité ; afin de peser sur le vote de l'Assemblée, il pose parfois la question de Cabinet, menace de démission collective. Il a ensuite l'exercice du droit de prorogation, afin d'écarter momentanément des débats inopportuns sur la politique extérieure ou intérieure, ou pour permettre à l'Assemblée de se recueillir dans le but de prévenir ou d'apaiser des conflits imminents. Enfin, l'exercice du droit de dissolution qui n'a été pratiquée qu'une fois depuis 1875. Depuis cette époque, en effet, il n'a pas surgi de questions graves, de conflits précis, et les ministères battus se sont retirés par suite de dissentiments peu motivés devant l'incertitude de la majorité.

Action du Parlement sur le ministère.

L'étude du mécanisme de l'action parlementaire, très longue en elle-même, ne touche qu'indirectement à notre sujet. Aussi, nous bornerons-nous à

en indiquer les grandes lignes et à classer ces moyens en moyens *préventifs*, de *surveillance* et de *sanction*. Parmi les moyens que l'on pourrait qualifier de *préventifs*, se trouvent : les résolutions invitant le gouvernement à prendre telle ou telle mesure. Il ne faut pas en faire trop fréquemment usage sous peine d'empiéter sur les attributions du pouvoir exécutif.

Le Parlement a ensuite une mission de *surveillance et de contrôle*, c'est là sa mission véritable, Elle doit s'exercer discrètement, et, du reste, le gouvernement transmet spontanément aux Chambres de nombreux renseignements pour faciliter leur tâche à ce point de vue, tels que les états annexés au budget, les communications à l'appui des projets de loi, le Livre Jaune sur la politique extérieure, et, cependant, on n'est pas sans exemples de conflits entre les commissions parlementaires et les ministères à ce sujet. Elles peuvent encore obtenir ces renseignements soit à l'aide des questions, soit à l'aide des interpellations. Enfin, le moyen de contrôle le plus énergique, c'est l'enquête.

Au point de vue des moyens de *sanction* mis à la disposition du Parlement, il suffit au point de vue pénal de rappeler pour mémoire la mise en accusation et le jugement qui ont été sans application.

Quant à la responsabilité politique : Le Parlement peut obliger le Cabinet à se retirer en lui témoignant sa méfiance. Longtemps, on n'a eu que des moyens imparfaits pour l'exprimer ; on profitait de la discussion du budget, ainsi : le Cabinet Freycinet, mis

en échec au sujet de la question des sous-préfets, se retira. De même, en 1889, le ministère Goblet, à propos des économies budgétaires. De même encore, le ministère Brisson qui, demandant des crédits pour le Tonkin, ne les obtint qu'à la majorité de 4 voix.

A propos du vote des lois ordinaires, le rejet d'un projet ministériel, lorsque la question de Cabinet a été posée arriva au même but. Exemple : en 1876, ministère Dufaure : projet relatif à la prescription des délits commis pendant la Commune — Gambetta : sur la révision — Freycinet : projet de sur les associations.

L'adresse en réponse au discours du trône n'a plus aujourd'hui de raison d'être. Les messages du président étant l'expression d'opinions personnelles dont les Chambres se bornent à donner acte.

Le moyen d'action, en somme le plus pratique et le plus courant, c'est l'interpellation qui, née en 1830, s'est surtout développée à la fin du second empire. Elle se termine par un ordre du jour, soit pur et simple, soit motivé.

Tels sont les moyens d'action du Parlement sur le ministère. Si celui-ci n'obéit pas à la règle parlementaire et reste au pouvoir sans recourir à la dissolution, ou si il s'y maintient après la dissolution, alors que la majorité lui est encore hostile, il reste au Parlement un moyen suprême : le refus du budget. C'est là même une arme infaillible dont les conséquences sont telles qu'on ne doit y recourir qu'à la dernière extrémité, et si dangereuse qu'il

est rare que l'on ait à mettre cette mesure à exécution. La menace seule suffira le plus souvent. On en eut une preuve en 1877. Sous le ministère de Rochebouët, la Chambre suspendit avec intention le vote du budget et en décembre 1877, le conflit n'était pas encore vidé (1). Le gouvernement chercha, mais en vain, un moyen de se passer de ce vote. Aussitôt le ministère de Rochebouët tombé, la loi des contributions directes fut votée. Depuis cette époque, les membres de la droite ont parfois refusé de participer à ce vote, mais ce n'a été qu'une simple protestation toute platonique.

On a parfois soutenu sous la Restauration, même en 1817, que la Chambre n'avait pas ce droit exorbitant, que l'on qualifiait de révolutionnaire (2). Mais quelles qu'en soient les conséquences, ce droit pour le Parlement est légitime, et est la consé-

(1) Jules Ferry, rapporteur de la commission du budget, disait le 4 décembre 1877 : « Nous ne nous dessaisirons pas de ce qui constitue le « dernier recours, la dernière garantie des peuples libres. Nous ne « donnerons le vote des quatre contributions directes qu'à un ministère « vraiment parlementaire. »

Et de son côté, Gambetta ajoutait dans la même séance :

« Nous ne livrerons notre or, nos charges, ce produit de notre dévouement que lorsqu'on se sera incliné devant la volonté qui a été exprimée « le 14 octobre. Il faut savoir si en France c'est la nation qui gouverne ou « un homme qui commande. »

(2) De Bonald, séance du 22 mars 1816.

« Une assemblée politique n'a pas plus le droit de refuser le budget « qu'un homme n'a le droit de se détruire lui-même de ses propres mains. »

Discours de St-Chaman, en 1817 :

» C'est le refus du budget qui a conduit Charles I^{er} à l'échafaud, c'est le « refus du budget qui a conduit Louis XVI au même destin. C'est le refus

quence de ce principe que son autorisation est nécessaire pour fixer les recettes et les dépenses. Il est beaucoup plus exact de dire que le pouvoir exécutif n'a pas le droit de provoquer le refus du budget, en résistant à la volonté nettement exprimée des Chambres représentant le pays, et nous ne pouvons qu'adopter l'opinion émise par J.-B. Say dans son *Cours d'Économie politique* (1). De telle sorte qu'un ministère, qui n'a plus la confiance de la majorité, ou sera contraint de se retirer ou pourra se voir refuser le vote du budget.

Après avoir ainsi étudié les conditions essentielles au Régime parlementaire, voyons ce que deviennent dans notre pays, depuis 1875, celles que nous considérons non plus comme *essentiels* à ce régime, mais comme *utiles* à son bon fonctionnement.

» du budget qui a forcé Charles II à se mettre à la solde de Louis XIV et
« a préparé ainsi la Révolution de 1688. Le refus du budget a toujours été
» le signal des commotions politiques et des plus grands désastres. La
« Chambre des députés n'a pas le droit de provoquer de tels boule-
« versements. »

(1) J.-B. Say. *Cours d'économie politique*.

« Des législateurs parfaitement indépendants et pénétrés de la sainteté
« de leur mission ne craindront pas de rejeter les budgets qu'on leur
« présente, toutes les fois,.... qu'on négligerait de leur donner toutes les
« garanties désirables contre les abus ! Que les créatures du pouvoir ne
« soient pas de cet avis, qu'ils représentent cette mesure comme le boule-
« versement de l'État, rien n'est moins surprenant, mais que les personnes
« qui ne prennent aucune part à ce riche butin regardent cette utile
« fermeté comme une extrémité dangereuse, c'est une faiblesse tout à fait
« protectrice de la dissipation, de la corruption et complice de la perte
« des gouvernements. »

Normalement, c'est à la Chambre des députés surtout qu'il appartient de mettre en œuvre les moyens d'action, et si, dans cette Chambre, le Régime parlementaire fonctionnait comme il convient, ce serait à la minorité que serait dévolu le rôle d'exercer les moyens d'action que nous avons qualifiés de préventifs comme : les résolutions invitant le gouvernement à prendre certaines mesures, ainsi que les moyens de surveillance et de contrôle, tels que : questions, interpellations, demandes d'enquête. A la majorité, au contraire, appartient l'arme la plus redoutable : le refus de voter le budget. C'est ainsi que cela se passe en Angleterre. Lorsque la minorité est disciplinée et joue le rôle d'une opposition constituée, ayant dès lors chance d'arriver au pouvoir, on n'a pas à redouter de modifications profondes dans la Constitution. Ses critiques ne seront pas inconsidérées, et elle ne les émettra que lorsqu'elle se sentira quelque chance de succès. Si, de son côté, la majorité bien unie est complètement d'accord avec le ministère, les interpellations de sa part seront peu fréquentes, ne porteront que sur des points de détail, seront facilement discutées et ne seront guère que des questions.

Mais il en est autrement en présence de groupes politiques indisciplinés. La minorité forme une opposition inconstitutionnelle. Elle se fractionne en groupes où chacun garde sa liberté, et veut mettre en relief les fautes qu'il a crû découvrir. En l'absence d'un chef de parti pour refréner ce zèle intempestif,

les interpellations se multiplient aussi inutiles qu'impuissantes. Celles mêmes qui émanent de la majorité sont dangereuses pour le ministère, et peuvent inspirer des craintes sérieuses; le froissement d'un député suffit parfois pour mécontenter toute une fraction qui se sépare alors de la coalition, mettant l'existence du Cabinet en danger. Le ministère est parfois le promoteur des interpellations; se sentant ébranlé, il cherche un terrain favorable et se sert de ce moyen pour reconstituer sa majorité, mais ce calcul est quelquefois déjoué.

Le fonctionnement du Régime parlementaire se trouve ainsi faussé à défaut d'un groupement convenable des opinions et de discipline dans chaque groupe politique. C'est une chose toujours difficile à obtenir en France, et dont on se rapprocherait cependant si l'on arrivait à constituer de véritables partis politiques. Jusqu'ici l'organisation de deux grands partis politiques, indispensables au bon fonctionnement du Régime parlementaire, n'a pu aboutir, et cela tient surtout à ce que l'opposition dans la Chambre n'a pas un caractère bien constitué. Depuis l'Assemblée de Bordeaux, il y a bien la droite conservatrice et la gauche républicaine, mais elles sont d'avis contraire, non pas comme cela devrait être, sur la direction politique à imprimer au gouvernement, mais sur la forme même du gouvernement, et on ne peut dès lors concevoir leur alternance au pouvoir (1).

(1) La Chambre est partagée à notre époque en plusieurs partis qui se modifient constamment et qui eux-mêmes se subdivisent en une infinité

Ce n'est donc que dans le parti républicain qu'il aurait été possible de trouver une majorité et une opposition. Il eut fallu pour cela une droite très réduite, incapable par son alliance avec l'opposition républicaine, de renverser le ministère. Au lieu de cela nous trouvons une droite assez nombreuse, jouant le rôle de tiers-parti, toujours prête à déconsidérer le pouvoir, et le parti républicain divisé en fractions de toutes nuances, dans lesquels il n'y a ni entente, ni discipline.

Le remède ne serait-il pas dans l'organisation d'une droite constitutionnelle, à laquelle se joindrait la partie modérée du centre gauche, formant ainsi le parti conservateur, et ayant en face de lui la fraction plus avancée du parti républicain?

Malgré tout, les crises ministérielles seront toujours assez fréquentes non pas à cause du Régime républicain, mais en raison du caractère démocratique

de fractions. Ainsi, un rallié comme le baron Reille ou M. Schneider n'a pas les mêmes aspirations qu'un autre rallié comme M. Cunéo d'Ornano.

De même, un révolutionnaire comme M. Vaillant poursuit un autre but et procède d'une autre école que M. Paulin Méry également révolutionnaire.

On peut cependant établir la classification suivante :

La Droite. — Il est impossible de découvrir le chef qui la conduit, car elle ne suit aucune direction et vote au gré des événements.

Le Centre gauche ayant à sa tête MM. Léon Say, de Vogüé, Deschanel.

L'Opportunisme. Noyau de la majorité ministérielle, mais très discrédité et même décapité depuis les accusations portées contre MM. Rouvier, Jules Roche, Raynal et Reinach.

L'ancien radicalisme, en la personne de M. Bourgeois est aujourd'hui très divisé. M. Bourgeois, auquel, à l'étonnement général, est venu se joindre M. Barthou, s'est rallié à un groupe progressiste formé des épaves

de la Constitution. Le suffrage universel direct est impressionnable et mobile. Les députés appartenant nécessairement à des nuances diverses, appuyés sur le suffrage universel, admettent moins facilement la discipline d'un parti. Ils se croient obligés d'obéir plus directement aux suggestions de leur comités et de leurs électeurs. C'est là un inconvénient avec lequel il faudra s'accommoder, et que la Constitution de grands partis politique pourrait, croyons-nous, réduire, mais non faire disparaître.

Il reste à examiner la question de l'homogénéité du ministère, intimement liée chez nous, à l'heure actuelle à celle des partis politiques :

Si le rôle du président de la République, en temps de crise ministérielle est délicat et peut donner prise à la critique, celui de l'homme politique à qui est confié le soin de former un cabinet demande beaucoup

du groupe opportuniste et du groupe radical ; ils prennent le nom de radicaux de gouvernement.

Le Socialisme est représenté par deux fractions : l'une qui a à sa tête M. Goblet, l'autre MM. Jaurès, Millerand, Jules Guesde. Dans plusieurs circonstances leurs votes se confondent.

La Révolution a pour champions M. Vaillant, quelquefois MM. Ernest Roche et Paulin Méry.

Au Sénat, les divisions sont moins accentuées qu'à la Chambre.

La Droite, très effacée, n'y est également dirigée par aucun chef. L'orateur le plus autorisé et le plus écouté est M. Buffet.

Le Centre gauche est représenté par M. Jules Simon.

La Gauche modérée par MM. Waldeck-Roussau et Trarieux.

La Gauche républicaine par MM. Loubet et Boulanger.

La Gauche radicale par MM. Ranc et Tolain.

Supplément du Figaro, 13 juillet 1895.

de tact et de finesse (1). La principale difficulté pour lui est de s'assurer dans la Chambre, le concours d'une coalition, ce qui rend impossible l'homogénéité. Il lui faudra donner aux groupes qui constitueront la majorité sur laquelle il s'appuiera des représentants dans sa combinaison, trouver le personnage sympathique dans ces partis qui n'ont pas de chefs reconnus. Et le choix ne sera pas toujours aisé. Les ministrables sont nombreux chez nous. Il y a non-seulement les ministres du Cabinet vaincu, leurs prédécesseurs, mais une foule de députés qui ont cru se mettre en relief par un discours, et d'autre encore auxquels personne ne songerait s'ils ne prenaient soin de mettre en avant leurs personnalités. Dans de telles conditions, l'homogénéité ne peut exister. L'élaboration d'un programme commun sera souvent même très pénible et l'accord n'existera qu'en apparence. De là ces ministères inattendus, condamnés d'avance qui ne s'expliquent que par le sentiment de lassitude générale que l'on éprouve et le besoin de mettre un terme à la crise que l'on traverse.

(1) Aussi a-t-on pu faire ce portrait quelque peu malicieux d'un homme politique appelé à former un cabinet :

« M. X... est l'homme des tâches difficiles, des rajustements ministériels, des combinaisons hybrides, des accommodements avec l'impossible. Il n'a pas de parti-pris. Il trouve que la politique modérée est certainement la meilleure, il n'est pas éloigné de s'entendre avec la politique contraire. C'est un modéré d'instinct et d'habitudes qui au besoin ne se défend pas de chercher fortune dans les camps extrêmes et ne craint pas de se contredire au risque de se perdre parfois dans ses propres contradictions. »

Revue des Deux-Mondes, 15 janvier 1886.

Nous voyons donc dans cette étude le Régime parlementaire introduit dans une démocratie, dans un gouvernement à forme républicaine. Nous avons montré que l'on avait pu organiser une constitution, créant un Cabinet ayant une vie propre, instituant un chef du pouvoir exécutif non héréditaire, irresponsable au point de vue politique, ayant près de lui des ministres politiquement responsables, et réglant les rapports du Cabinet et du Parlement.

Cette constitution a fonctionné depuis 1875, pendant vingt années, et sous ce Régime, la France a recouvré son prestige et son autorité, a reconstitué ses forces militaires, ses réserves pécuniaires. Elle a donné de l'expansion à sa vie coloniale. A l'intérieur, l'animation a peut-être été excessive, il y a eu peut-être trop d'instabilité et de mobilité. Aussi, les adversaires de ce Régime ont-ils prétendu que l'on eut pu mieux faire. Il resterait à le démontrer. Mais, si tout n'est pas parfait, si la critique est possible, cela tient à ce que la perfection est difficile à atteindre, et aussi à l'absence de longues traditions ; à ce fait, que les mœurs politiques sont peu enracinées. Cela provient enfin de certains défauts qui pourront disparaître, mais on ne saurait en rendre responsable le Régime parlementaire : Le président, en raison même de l'origine de son pouvoir, pourrait jouer un rôle plus marquant, soutenir davantage ses ministres. L'hostilité constitutionnelle de l'opposition devait disparaître pour faire place à l'organisation de deux grands partis politiques : conservateurs et libéraux. Si, par ailleurs,

l'éducation du suffrage universel était plus complète, beaucoup de ces inconvénients pourraient être atténués, et on aurait tous les avantages d'un gouvernement libéral dans lequel la nation, éclairée par la publicité des débats, les critiques de l'opposition et les efforts d'une presse libre, saurait assurer sa volonté en se confiant à l'heure des élections à des hommes de son choix qui investiraient eux-mêmes de leur confiance les ministres appelés à diriger l'action gouvernementale.

CONCLUSION

Le Régime parlementaire a rencontré des adversaires convaincus. On a combattu son principe, ses résultats et ses conséquences pratiques :

Son principe. — La séparation des pouvoirs est nécessaire si on veut éviter le despotisme. Or, dit-on, cette séparation est un vain mot dans le Régime parlementaire. Les pouvoirs sont confondus au profit du pouvoir législatif, et particulièrement de la Chambre basse. Celle-ci ne se contente pas de légiférer et de contrôler, elle gouverne (1) [Discours de Déroulède à la Chambre, 23 décembre 1892].

(1) Lors d'une interpellation au ministère Ribot-Bourgeois sur les fonds-secrets, M. Déroulède faisait de notre Régime la critique suivante :

« Il faut que les pouvoirs publics soient séparés. Il faut que les ministres « soient hors des Chambres. Pour ma part je voudrais en outre voir « diminuer le nombre des députés. Nous sommes trop de moitié ici. Il « vaudrait mieux que nous fussions moitié moins nombreux et qu'une

Ses résultats. — Ils sont déplorables. C'est l'instabilité ministérielle avec tous ses inconvénients, encore plus grands dans une démocratie. A peine les ministères sont-ils constitués qu'ils doivent quitter le pouvoir, au moment où ils allaient peut-être commencer à connaître les affaires. Dès lors, pas de réformes longuement muries, pas de projets à grande portée, c'est la vie au jour le jour, la myopie politique. Les ministres soumis à un contrôle incessant et journalier, trop souvent tracassier, cèdent aux exigences des représentants afin de se maintenir au pouvoir. Il s'établit entre députés et ministres un marchandage éhonté, un trafic des votes et des consciences. Le gouvernement et les affaires sont à la merci d'une majorité avide, capricieuse, indisciplinée ; où trouver dans ces conditions, des ministres à gouvernement énergique ? et rencontrerait-on un homme politique comme Richelieu, qu'il ne pourrait rien faire en présence d'un tel état de

« indemnité plus large permet d'exiger des députés une somme de travail
« beaucoup plus considérable.

« Vous ne nierez pas que les pouvoirs sont confondus dans cette
« Chambre, que les députés sont ici des candidats perpétuels aux fonctions
« où leur mandat peut les conduire.

« Cette candidature perpétuelle lasse le pays et fatigue les hommes.

« Nous devons être des *contrôleurs et non des gouvernants*. Il faudrait
« que tout ne vint pas d'ici, qu'on n'y fut pas candidat ministre, puis
« candidat président du Conseil et ensuite candidat à la présidence de la
« République, si bien que c'est un président des deux Chambres qui
« préside aux destinées de 36 millions d'habitants. »

Chambre des députés. Séance du 23 décembre 1892.

choses. M. de Bismark, ajoute-t-on, dont l'autorité n'est pas sans valeur, avait donc raison de dire en 1869 : « Le gouvernement de Cabinet est une sottise « et un fléau dont l'Europe ne tardera pas à se « guérir. » On a bien proposé des palliatifs : la suppression de la responsabilité ministérielle ou tout au moins de la solidarité, mais ce serait, dit-on, dénaturer sans efficacité le Régime parlementaire, puis fixer une durée normale au ministère, ce serait un bouleversement.

Il est possible de répondre à ces deux critiques :

Sans doute, si on veut éviter le despotisme, il faut proclamer la séparation des pouvoirs, mais la séparation absolue est impossible. Tous les organes constitutionnels concourent à un but unique : l'exercice du pouvoir, et leur collaboration est nécessaire pour l'atteindre. Montesquieu a tort de prétendre que les pouvoirs maintenus séparés, étant forcés d'agir, marcheront de concert. Il n'en sera pas ainsi si on les maintient dans une séparation complète sans leur fournir les moyens de se concerter. Ils se heurteront, et chacun d'eux persistant dans sa direction, les conflits resteront sans solution. Ce sera la Révolution ou le Coup-d'État. Monnier a donc raison contre Montesquieu lorsqu'il dit : « Pour que les pouvoirs soient à jamais divisés, il ne faut pas qu'ils soient entièrement séparés. »

Quant aux résultats du Régime parlementaire, ils ne sont pas nécessairement mauvais. Si l'on invoque contre lui la politique de Richelieu, les

succès des ministres d'une Monarchie absolue comme la supériorité de la politique de Louis XIV sur celle des ministres de Charles II et de Jacques II, on peut répondre sur ce dernier point qu'à cette époque, le Régime parlementaire n'était pas encore dessiné en Angleterre, et que, plus tard, ce pays a fourni de grands ministres et des hommes politiques comme Walpole, W. Pitt, Gladstone, qui peuvent figurer dans la galerie de l'histoire près de Richelieu et de Colbert.

Par ailleurs, il ne faut pas avancer, comme on l'a fait, que le Régime parlementaire ne peut convenir qu'à un pays comme l'Angleterre. Un docteur allemand, Stromberg, a soutenu que si, d'après Aristote, la nature n'a créé qu'un seul animal politique, l'homme, le seul animal parlementaire qui existe dans toute l'Europe, c'est l'Anglais. La pratique démontrerait qu'il y a aussi le Belge.

En réalité, la plupart des vertus politiques que l'on prête aux Anglais sont le résultat d'habitudes acquises. A force de vivre sous le Régime parlementaire, ils en ont appris le mécanisme. La France est beaucoup plus novice en cette matière et fait en quelque sorte son apprentissage, il n'y a rien d'étonnant à ce qu'elle puisse commettre quelques fautes.

Les autres systèmes ont aussi leurs inconvénients. Si les ministres d'un roi absolu n'ont pas à redouter les tracasseries de la majorité, ils ont d'autres embûches à éviter, d'autres intrigues secrètes à

déjouer ; M. de Bismark lui-même l'avoue après en avoir fait la dure expérience (1).

Sans doute, l'instabilité ministérielle est regrettable si elle est excessive, mais en eux-mêmes les changements ministériels ont des avantages. Il est bon qu'à côté du gouvernement existe une opposition qui, de temps en temps, s'empare du pouvoir. La longue possession stérilise un parti en lui ôtant tout ressort, toute invention ; l'opposition aiguise, affine les facultés par l'heureux effet de la concurrence. Une crise ministérielle produit parfois une détente salutaire et amène, selon l'expression pittoresque de Prévost-Paradol, comme un rafraîchissement de l'atmosphère politique. On se croit soulagé, le malaise semble moins grand, c'est une

(1) En 1879, il se plaignit à M. de St-Vallier des résistances intimes qui contrecarraient ses combinaisons les mieux étudiées, et après avoir parlé « des accès de sentimentalisme irréfléchi de son vénéré maître et seigneur », il ajoutait :

« J'ai un grand respect, un profond attachement pour l'empereur, et je
« crois lui avoir prouvé mon dévouement plus souvent qu'il ne m'a montré
« sa reconnaissance ; mais je dois dire que si j'ai donné mes forces, ma
« santé, ma vie pour son service, il ne m'épargne pas aujourd'hui les
« secousses et les causes d'irritation ; je me porterais beaucoup mieux sans
« les petites lettres de sa main dont il m'honore. Je supporte bien la lutte
« contre des adversaires, contre une Assemblée, contre des partis hostiles ;
« elle est rationnelle, inévitable ; elle entre dans les prévisions naturelles,
« mais ce qui me brise, c'est la lutte secrète, ignorée, continuelle contre
« des influences sans valeur, des inimitiés traîtresses, soigneusement dissi-
« mulées et s'exerçant sur un esprit essentiellement honnête, mais timoré,
« têtu, imbu de préjugés. C'est une toile d'araignée à défaire chaque jour ;
« c'est l'œuvre nocturne de Pénélope ; mes nerfs s'en ressentent et ma
« patience est mise plus d'une fois à une rude épreuve. »

Journal, février 1893.

soupape de sûreté par où s'échappe le mécontentement, et l'opposition devient à la fois moins acerbé et moins violente.

Du reste, les conséquences fâcheuses en sont atténuées :

Par la présence dans chaque département ministériel d'administrateurs fixes qui maintiennent les traditions, poursuivent le but visé, et l'on comprend si bien leur influence qu'elle se traduit par l'expression : « Les ministres passent, les bureaux restent. »

D'un autre côté, n'y aurait-il pas un remède à apporter à cette instabilité ministérielle. Ne devrait-on pas établir une distinction entre les divers ministères suivant qu'ils sont appelés à résoudre des questions d'ordre purement intérieur, ou bien, au contraire, qu'ils ont à s'occuper de questions indépendantes de la politique où l'honneur national peut être en jeu. Que les ministres plus spécialement appelés à trancher les premières : Intérieur, justice et cultes, finances, travaux publics, beaux-arts, se retirent devant les nécessités politiques, leur retraite n'entraînera que des conséquences de second ordre. Mais pourquoi une interpellation sur les finances, par exemple (1), amène-t-elle la retraite des ministres de la guerre, de la marine, des colonies, des affaires étrangères, mettant ainsi en jeu des intérêts nationaux, jetant la perturbation dans nos relations avec

(1) Un exemple entre tous : En 1877, le général Boulanger, ministre de la guerre, dut suivre le cabinet Goblet dans sa retraite, à la suite d'une interpellation à M. Dauphin, ministre des finances.

les autres puissances, produisant dans l'organisation de l'armée, de la marine, du régime colonial, des modifications parfois dangereuses. De tels ministères devraient, à notre avis, être à l'abri des fluctuations politiques.

En second lieu, les longs desseins politiques n'ont plus guère de raison d'être aujourd'hui. Les États se sont constitués, ils n'ont qu'à se maintenir et chercher la solution des questions intérieures qui peuvent surgir. Ce qu'il faut surtout redouter aujourd'hui, c'est l'indifférence, nous dirions presque le dégoût politique, qui aurait pour conséquence le retour à un gouvernement peut-être trop fort, comme le fait observer M. Valbert (1).

On sait quelles sont, en France, en particulier, les causes du mal qui règne : ce n'est pas au Régime parlementaire, comme mauvais en lui-même, qu'il

(1) M. Valbert, Les nouvelles pratiques parlementaires. *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} janvier 1880.

« Les peuples ne peuvent aimer que ce qu'ils comprennent, et ils finissent
« par ne plus rien comprendre à ce qui se passe. Les prétentions des grou-
« pes, leurs dissensions intestines, leurs négociations secrètes, les manœuvres
« de coulisses, les influences occultes, tout cela les déroute. Ils apprennent
« qu'un ministère qu'on croyait plein de vie et de santé a succombé et
« n'en saisissent pas le pourquoi et le mystère leur déplaît. D'ailleurs, si
« les peuples ont le souci d'être libres, ils sentent aussi le besoin d'être
« gouvernés, ils sont tentés parfois de préférer un mauvais gouvernement
« qui gouverne à un bon gouvernement qui ne gouverne pas.... Les crises
« ministérielles deviennent un fléau quand elles se répètent trop souvent
« et qu'elles sont inexplicables.... Ils se dégoûteraient bien vite du
« parlementarisme s'ils arrivaient à se convaincre que dans le Régime
« parlementaire, la seule institution permanente est la crise inexplic-
« cable. »

faut les faire remonter, mais cela tient à ce que toutes les conditions utiles à son bon fonctionnement ne se trouvent pas réunies. Et aux remèdes indiqués nous ajouterions volontiers, comme le proposait M. Déroulède, la réduction de la Chambre des députés.

Le Régime parlementaire bien compris, fonctionnant dans des conditions normales n'est peut-être pas parfait. Il vaudra plus ou moins suivant les hommes et les circonstances, mais ses inconvénients sont compensés par des avantages nombreux. Les Anglais en gens pratiques, s'en accomodent. En France on a le tort d'être moins patient.

Ce type de gouvernement compatible avec la Royauté comme avec la République, bien qu'en pratique, il puisse réclamer certaines différences, s'appuie dans l'un et l'autre cas sur des arguments irrésistibles. Dans un gouvernement à forme royale, c'est le correctif indispensable du principe de l'hérédité, c'est la conciliation entre ce principe et la règle de la responsabilité. Dans un gouvernement à forme républicaine, c'est une atténuation des inconvénients qui résultent de l'instabilité du pouvoir exécutif. Mieux vaut la responsabilité ministérielle que la responsabilité présidentielle. Avec cette dernière, ou l'instabilité existera dans la magistrature suprême, et une crise présidentielle est plus grave qu'une crise ministérielle, ou bien, ce qui n'est pas moins redoutable, le pouvoir exécutif abusera de sa responsabilité pour exagérer sa force.

Le Régime parlementaire peut donc être maintenu tant que l'on n'aura pas trouvé mieux. Les types de gouvernement qu'on nous offre pour le remplacer, n'ont pas donné de meilleurs résultats. Nous avons tout au moins la liberté d'émettre notre opinion, de formuler nos critiques, c'est déjà quelque chose.

Vu :

Le Professeur-Doyen, président de la Thèse,

EDMOND VILLEY.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

EDMOND VILLEY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Caen,

E. ZEVORT.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — Le Régime parlementaire. Définitions qui en ont été proposées. Leur critique.	13-18
CHAPITRE I. — Antiquité. Athènes. Rome. Germanie	19-27
CHAPITRE II. — Le Régime parlementaire en Angleterre.	28-82
SECTION I. — Naissance de ce Régime	28
SECTION II. — Conditions essentielles à l'existence de ce Régime. Conditions utiles à son bon fonctionnement	33
I. — Existence d'un ministère, organe permanent et nécessaire de gouvernement.	

II. — Responsabilité des ministres. Irresponsabilité du souverain.

III. — Action du Parlement sur la composition du ministère.

IV. — Limitation du rôle personnel du souverain dans le gouvernement. Prépondérance du Cabinet.

V. — Constitution de partis politiques. Homogénéité du ministère.

CHAPITRE III. — Le Régime parlementaire en France. 83-218

SECTION I. — Avant la Charte de 1814 84

Ancien Régime. Assemblée constituante. Assemblée législative. Convention. Constitution de 1793. Constitution de l'an III. Consulat et Empire.

SECTION II. — 1814-1848. Régime parlementaire à forme royale. . 116

Charte de 1814. Examen des conditions nécessaires et utiles

à son fonctionnement. Causes
qui le favorisaient et y met-
taient obstacle. Théories de
Benjamin Constant, Guizot,
Thiers.

SECTION III. — 1848-1875 169

Constitution de 1848. Consti-
tution de 1852. Empire. Séna-
tus-consulte des 8 septembre
1869, 21 mai 1870. Chute de
l'Empire. Gouvernement de la
Défense nationale. La Répu-
blique. Loi du 31 août 1871.
Loi du 19 mars 1873.

SECTION IV. — Constitution de 1875.
Régime parlementaire à forme
républicaine. 182

Théories de Benjamin Cons-
tant et de Prévost-Paradol.
Conditions essentielles et utiles
à ce Régime.

CONCLUSION 219-227

